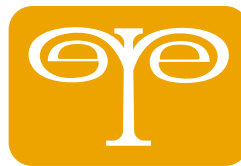


REFLEXION

P · O · L · Í · T · I · C · A



REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNAB ISSN(E) 2590-8669 DOI <https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781> AÑO 25 N 53 JUNIO DE 2024 BUCARAMANGA (COLOMBIA)



lep

Instituto de Estudios
Políticos



Editores invitados:

REPSAL

Red de Estudios sobre Política
Subnacional en América Latina



REFLEXIÓN

P · O · L · Í · T · I · C · A

Revista Reflexión Política

ISSN (en línea) 2590-8669

Año 26 N° 53 – junio de 2024. Bucaramanga – Colombia.

MIGUEL JESÚS PARDO URIBE

Editor

EDITORES INVITADOS

LAURA BONILLA - Fundación Paz y Reconciliación

TOMÁS DOSEK - Red de Estudios sobre política subnacional en América Latina

JUAN FEDERICO PINO URIBE - Red de Estudios sobre política subnacional en América Latina

COMITÉ EDITORIAL Y CIENTÍFICO

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ - U. de Salamanca, España.

MARISELA MONTENEGRO - U. Autónoma De Barcelona, España.

JERÓNIMO RÍOS SIERRA - U. Complutense de Madrid, España.

MARÍA ESTHER DEL CAMPO GARCÍA - U. Complutense De Madrid, España.

JUAN CARLOS ACEROS - Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Colombia

JACKELINE VARGAS - U. Escuela Superior de Administración Pública ESAP

ADRIAN ALBALA - University Of Brasilia, Brasil.

CLAIRE WRIGHT - Queen's University Belfast, Irlanda del Norte.

CRISTIAN PLISCOFF VARAS - U. De Chile, Chile.

MARÍA LAURA TAGINA - U. Nacional de San Martín, Argentina.

CARLOS EDUARDO MALDONADO - U. del Bosque, Colombia.

MELANY BARRAGÁN - U. de Valencia, España.

RODRIGO RODRIGUES - U. de Salamanca, España.

RODOLFO MANTILLA JÁCOME

Presidente Junta Directiva UNAB

JUAN CAMILO MONTOYA BOZZI

Rector

FRANZ DIETER HENSEL RIVEROS

Vicerrector académico

JAVIER RICARDO VÁSQUEZ HERRERA

Vicerrector Administrativo

ELISA MARÍA MARTÍN PERÉ

Decana Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

MARIA EUGENIA BONILLA OVALLOS

Directora Instituto de Estudios Políticos

EDICIÓN – DIRECCIÓN

IEP – UNAB

CORRECCIÓN DE ESTILO

Biteca SAS.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Biteca SAS.

EDICIÓN Y PRODUCCIÓN

Publicaciones UNAB

DISTRIBUCIÓN

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS IEP - UNAB

Las opiniones contenidas en los artículos de la revista, no vinculan a la institución, sino que son de exclusiva responsabilidad de los autores, dentro de los principios democráticos de la cátedra libre y la libertad de expresión consagrados en el artículo 3° del Estatuto General de la Corporación Universidad Autónoma de Bucaramanga.

SUSCRIPCIONES Y CANJE



iep

Instituto de Estudios
Políticos

Avenida 42 N°. 48 – 11. Edificio de la Biblioteca - 5° Piso

Teléfonos: (7) 6436111 ext. 497 y 293

Bucaramanga, Colombia.

Página web: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion>

E-mail: reflepol@unab.edu.co

REFLEXION

P · O · L · Í · T · I · C · A

Año 26 N° 53. Bucaramanga, Colombia, junio de 2024
ISSN (en línea) 2590-8669

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA

- Indizada en el Índice Bibliográfico Nacional Publindex, IBN Publindex del Sistema Nacional de Indexación de Publicaciones Especializadas de Ciencia, Tecnología e Innovación, CT+I Minciencias – Categoría C
- Indizada en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Red ALyC).
- Indizada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).
- Indizada en el Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Indizada en la base de datos bibliográfica de Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Indizada en la base de datos Fuente Académica Premier, EBSCO Publishing.
- Indizada en el Journal Citation Report JCR cuartil Q4

Portal web: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/index>

Correo electrónico: reflepol@unab.edu.co

Dirección: Avenida 42 N° 48 - 11 Edificio Biblioteca 5° piso.

Teléfonos: (7) 6436111 Extensiones 337 y 293.

Bucaramanga, Colombia.

PRESENTACIÓN

5 **Introducción del Dossier: Democracia subnacional en Colombia y América Latina**

Juan Federico Pino, Tomás Dosek

DOSSIER

11 **¿Juntos y también revueltos? Coaliciones preelectorales para la elección de gobernaciones en Colombia (2019-2023)**

Nadia Jimena Pérez Guevara, Fabian Alejandro Acuña Villarraga, Cristhian José Uribe Mendoza & Camilo Alipios Cruz Merchán (Colombia)

33 **Políticos locais e conexões multinível: a atuação de brokers eleitos no federalismo brasileiro**

Marta Mendes da Rocha & Lucas de Oliveira Gelape (Brasil)

48 **Inicios similares y caminos divergentes. Los cambios en la política local y la disputa por el Concejo en Medellín y Bogotá (1972-2019)**

Juan Carlos Escobar Escobar (Colombia)

64 **Dinastías familiares y acuerdos (pre) electorales para el financiamiento de las campañas políticas en Cartagena, 1988-2018**

Fernel M-Valenzuela (Colombia)

82 **Transparência e accountability na esfera subnacional: um olhar sobre os portais das assembleias legislativas estaduais brasileiras**

Juliana Aparecida Sousa Carvalho (Brasil)

100 **Midiendo la desigualdad de género en política a nivel subnacional: la propuesta del Índice Subnacional de Derechos Políticos de las Mujeres (ISDPM)**

María Victoria Eizaguirre (Argentina)

134 **¿Democracia sin mujeres? Discriminando las inequidades de la representación de género en los concejos municipales colombianos**

Clara Rocío Rodríguez Pico & Viviana Andrea Barrera Escobar (Colombia)

149 **Femicidios en Ecuador (2015-2021): un análisis subnacional del impacto de la Ley de Erradicación de la Violencia de Género**

Stephanie Castillo Fell & Juan Pablo Jaramillo (Ecuador)

ARTÍCULOS

163 **El Entre el peronismo, el kirchnerismo y más allá: Veinte años de estrategias políticas en Argentina (2003-2023)**

Martín Retamozo & Lucía Trujillo Salazar (Argentina)

RESEÑA

179 **Plegarias del pueblo muerto: El Aro**

Lemy Bran Piedrahita

Introducción del Dossier: Democracia subnacional en Colombia y América Latina

Introduction to the Dossier: Subnational Democracy in Colombia and Latin America

Juan Federico Pino Uribe 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Ecuador

jfpinofl@flacso.edu.ec

Tomás Dosek 

Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú

tdosek@pucp.pe

Resumen

Este artículo revisa el creciente interés en la política subnacional dentro de la Ciencia Política comparada. Destaca la importancia del “giro subnacional” y cómo los estudios subnacionales han enriquecido el conocimiento teórico, metodológico y empírico de la disciplina. Este dossier de la Revista Reflexión Política aborda temas como la democracia, la representación política, la participación de las mujeres y la implementación de políticas públicas, subrayando la necesidad de estudiar la política subnacional para comprender tanto las dinámicas políticas subnacionales como las nacionales. El trabajo cierra identificando los desafíos metodológicos, como la escasez de datos comparativos y la necesidad de investigar más las interacciones entre actores políticos y no estatales en la investigación subnacional.

Palabras clave: Política subnacional, democracia, América Latina, métodos, agenda de investigación

Abstract

This article reviews the growing interest in subnational politics within Comparative Politics. It highlights the importance of the “subnational turn” and how subnational studies have enriched theoretical, methodological, and empirical knowledge of the discipline. This dossier of the Revista Reflexión Política addresses topics such as democracy, political representation, women’s participation, and public policy implementation, emphasizing the need to study subnational politics to understand subnational political dynamics and national politics. This article closes by posing the methodological challenges, such as the scarcity of comparative data and the need to further investigate interactions between political and non-state actors further.

Keywords: Subnational politics, democracy, Latin America, methods, research agenda

Introducción

La política subnacional se ha convertido en un objeto de estudio de creciente interés en la Ciencia Política comparada en el siglo XXI, tanto en Colombia y América Latina como en otras regiones del mundo. Este aumento del interés en las dinámicas políticas territoriales y en los gobiernos subnacionales ha sido descrito como el “giro subnacional” en Ciencia Política (Giraudy et al., 2019; Sellers, 2019). Tras al menos dos décadas de investigaciones desde el artículo pionero de Richard Snyder (2001) sobre el *método comparado subnacional*, los estudios subnacionales se



unab

Presentación

han consolidado como un campo de estudio relevante de la política comparada, realizando contribuciones relevantes en el ámbito teórico, metodológico y empírico (Giraudy et al., 2021).

El presente dossier *Democracia subnacional en Colombia y América Latina de la Revista Reflexión Política* de la Universidad Autónoma de Bucaramanga contribuye a esta agenda de estudio con el fin de avanzar en la comprensión de los procesos políticos y sociales a nivel subnacional en Colombia y América Latina. El dossier ofrece una perspectiva panorámica sobre las diferentes aproximaciones de los estudios subnacionales a la política latinoamericana, explorando temas como la democracia, la participación de las mujeres, los patrones de representación política, la implementación territorial de políticas públicas o las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Los artículos incluidos destacan y refuerzan la necesidad y la importancia de analizar la política subnacional para comprender mejor las complejidades y los desafíos de los Estados y la academia en contextos de mayor descentralización (y procesos de recentralización en algunos países), polarización política y fragmentación partidista.

En este orden de ideas, los artículos del dossier extienden la tradición de las contribuciones seminales de O'Donnell (1993) y el balance de Suárez-Cao, Battle y Wills-Otero (2017) en el ámbito de los estudios subnacionales en América Latina. O'Donnell empleó la metáfora cromática de las zonas azules, verdes y marrones para destacar la heterogeneidad en el funcionamiento del Estado y los regímenes políticos a nivel subnacional, subrayando la variada presencia del Estado en el territorio. Por su parte, Suárez-Cao y sus colegas enfatizaron los avances en la producción de análisis de política subnacional en la región, con una notable presencia de estudios sobre federalismo, representación política, dinámicas de sistemas de partidos, conflictos armados y clientelismo.

Numerosas investigaciones posteriores, han resaltado cómo las problemáticas de heterogeneidad estatal y las variaciones en el funcionamiento de la democracia están profundamente interrelacionadas. El auge descrito por Suárez-Cao, Battle y Wills-Otero no solo se mantiene, sino que ha permitido que los estudios subnacionales se expandan hacia el desarrollo de conceptos, metodologías y teorías que consideran las diferencias entre el estudio de unidades de análisis subnacionales y nacionales (e incluso dentro de los niveles subnacionales). A la par, los trabajos recientes han prestado mayor atención empírica y analítica a las lógicas multinivel, donde los fenómenos políticos, su comprensión y explicación dependen de la interacción entre actores políticos en los ámbitos local, regional y nacional. En consecuencia, el boom de las dos últimas décadas de los estudios de política subnacional trajo importantes avances empíricos y teóricos en el conocimiento de la política subnacional en la región.

Este artículo introductorio propone una revisión (no exhaustiva) de una serie de discusiones contemporáneas sobre política subnacional, subrayando los retos y futuras preguntas de investigación. El artículo muestra que la agenda de los estudios subnacionales es central en nuestra comprensión de la política latinoamericana, no solo porque se requiere un entendimiento per se de las dinámicas locales, sino porque la política nacional y la subnacional funcionan de formas distintivas y diferenciadas, las dinámicas subnacionales ayudan a entender la política nacional y muchas de las políticas nacionales tienen impactos heterogéneos en el territorio e incidencia sobre las dinámicas en los ámbitos locales y regionales (Dosek, 2023).

1. Temas clásicos y actuales en los estudios subnacionales

La agenda existente de estudios subnacionales ha estado principalmente centrada en la heterogeneidad de la democracia en el territorio, relaciones intergubernamentales y federalismo (comparado), dinámicas político-partidistas, análisis electoral y representación política, con particular énfasis en el clientelismo. Un reciente balance de los estudios subnacionales en las revistas de Ciencia Política de América Latina refuerza este diagnóstico, al mostrar que los temas más analizados abarcan representación política, políticas públicas, participación ciudadana o descentralización y relaciones intergubernamentales (Varetto & Dosek, 2023).

Dada la importancia de los estudios subnacionales mencionada anteriormente, no resulta además sorprendente que esta agenda se siga ampliando a nuevos temas tales como la reconfiguración del poder regional (Arenas, 2020; Abadía et al., 2016; Escobar et al., 2023), los sistemas electorales



subnacionales (Dosek et al., 2024), las capacidades de los gobiernos subnacionales en la pandemia de la Covid-19 (Prieto, 2023), la desigualdad subnacional (Otero-Bahamón, 2021), las campañas de desprestigio en elecciones subnacionales (Lombana-Bermúdez et al., 2022), la exclusión política y violencia en razón de género (Torres Oyanedel & Suárez-Cao, 2023; Tapia Muro, 2024; Ponte, 2024) y la representación territorial de grupos de diversidades sexuales (López, 2017).

2. Desafíos y avances en los estudios subnacionales

En este contexto de expansión temática y metodológica, es relevante reconocer los desafíos inherentes a los estudios de política subnacional. Un reto significativo es el marcado sesgo hacia los países federales (Zuo, 2015; Pino Uribe, 2017; Dosek, 2020). Debido a su prolongada tradición en el análisis subnacional y la suposición de que la política subnacional es más heterogénea en estos contextos, la mayoría de los aportes teóricos en la literatura provienen de estados federales.

No obstante, investigaciones recientes han revelado que fenómenos como el ejercicio de la democracia (Pino Uribe, 2020; Dosek, 2024), las capacidades estatales (Pribble, 2015), las dinámicas político-partidarias (Freidenberg & Suárez-Cao, 2014), la implementación de políticas públicas (Faust & Harbers, 2011) o la violencia política (Trejos et al., 2021; Eaton, 2006), entre muchos otros, son notablemente heterogéneos en el territorio y difieren significativamente de las dinámicas nacionales también en países unitarios. Por consiguiente, el excesivo énfasis en el estudio de países federales, que además constituyen una minoría en la región latinoamericana, perjudica la atención necesaria a las heterogeneidades presentes en los países unitarios y la posible teorización a partir de estos casos.

En cualquier caso, la distinción entre federal-unitario, los niveles de descentralización y los grados de autonomía que poseen los gobiernos subnacionales no están necesariamente asociados a las variaciones territoriales y las diferencias entre niveles de los sistemas políticos. Se requieren nuevos estudios empíricos para poner a prueba estos supuestos.

En el mismo sentido, los estudios subnacionales existentes enfrentan al menos tres principales desafíos en términos de diseño y metodología de investigación. En primer

lugar, existen pocos trabajos comparativos, particularmente entre países y entre distintas regiones del mundo (Varetto & Dosek, 2023). Esta carencia refleja una tendencia general en la Ciencia Política en la región (Basabe-Serrano & Huertas-Hernández, 2018), y a su vez, la escasez de datos comparativos a nivel subnacional. La falta de datos robustos y generalizables dificulta la realización de análisis que puedan ofrecer conclusiones sólidas y aplicables a diferentes contextos (Gervasoni, 2010). La comparación entre diferentes unidades subnacionales (de dos o más países) es crucial para identificar patrones y variaciones que no son evidentes cuando se estudian de manera aislada.

En segundo lugar, las investigaciones se enfrentan a una significativa dificultad en la recolección de datos comparativos en el ámbito local y regional. Los estudios a menudo dependen de la calidad y disponibilidad de la información, que varía considerablemente entre diferentes regiones y países. La inconsistencia en la recolección de datos puede llevar a sesgos en los resultados y limitaciones en la aplicabilidad de los hallazgos. La estandarización de métodos y la cooperación entre diferentes entidades y países serían pasos importantes para superar este obstáculo. Aunque ha habido avances en la construcción transnacional de bases de datos subnacionales que permitan el estudio comparado entre países, especialmente realizados por McMann (2016) y Harbers & Steele (2020), aún existen desafíos considerables en términos de alcance y comparabilidad de estos datos y de un repositorio institucional que los aloje.

Finalmente, existe una limitada atención a las interacciones entre actores políticos y no estatales a nivel subnacional, incluyendo organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés, que juegan un papel crucial en la política subnacional (Augusto Meléndez et al., 2017). La interacción entre estos actores puede influir significativamente en la implementación de políticas y en la dinámica política general. Sin embargo, la literatura actual tiende a enfocarse más en las estructuras formales de gobierno y menos en estos actores (informales), pero influyentes en los procesos políticos y sociales.

3. Perspectivas metodológicas y contribuciones del dossier

Por otra parte, la creciente investigación en el campo de la política subnacional ha mostrado una diversidad cada vez mayor de casos, unidades de

análisis, métodos y técnicas, lo que ofrece nuevas oportunidades y retos en estas investigaciones. Los avances en metodologías econométricas (Greene, 2012), el *big data* (Klaus & Polsky, 2023) y el análisis de redes (Ansell et al., 2017) pueden permitir a las y los investigadores abordar desde perspectivas novedosas las complejidades de la política subnacional. Asimismo, los estudios longitudinales proporcionan una perspectiva temporal que es relevante para entender las dinámicas de cambio y continuidad a través del tiempo y del territorio.

Desde una perspectiva cualitativa, el renovado interés en la investigación y teorización a partir de estudios de caso (Suárez-Cao et al., 2017; Gerring, 2007; Goertz & Mahoney, 2012), rastreos de procesos (Collier, 2011), comparaciones etnográficas (Simmons & Rush Smith, 2019) y análisis cualitativo comparado (Mello, 2021; Rihoux & Ragin, 2009) y, más generalmente, diseños de investigación multinivel (Dosek, 2020) aportan un nivel de sofisticación y desarrollo metodológico que enriquece a los estudios subnacionales. Estas metodologías permiten no solo un análisis más detallado de las dinámicas locales y regionales, así como su interacción, sino también la posibilidad de identificar patrones y tendencias que pueden influir en la política a nivel nacional.

En el futuro, una mayor integración de estas técnicas y mayor empleo de metodologías mixtas en los estudios subnacionales (Giraudy et al., 2019) podría facilitar el desarrollo de una comprensión más completa de cómo los contextos subnacionales se relacionan con la democracia, las desigualdades de género, el desempeño de los gobiernos locales y las trayectorias políticas de las unidades subnacionales, entre muchos otros fenómenos.

Conclusiones

En conclusión, este dossier sobre *Democracia subnacional en Colombia y América Latina* se inserta en un contexto de significativa expansión y sofisticación de los estudios subnacionales en la Ciencia Política contemporánea. Al abordar temas diversos que abarcan desde la representación política hasta la implementación de políticas públicas en contextos locales, los artículos aquí presentados no solo contribuyen a la agenda existente, sino que también abren nuevas avenidas para la investigación futura.

Primero, más de la mitad de los artículos analizan países unitarios, contribuyendo a la necesaria diversificación frente a los países federales. Segundo, las investigaciones emplean

diversas perspectivas analíticas. Mientras la mayoría utiliza estudios de caso o estudios comparados a nivel subnacional, otras utilizan una perspectiva multinivel (centrada en las interacciones entre niveles del sistema político) o se enfocan en los efectos territorialmente heterogéneos de las políticas públicas nacionales. Tercero, los estudios del dossier también indagan en temas menos examinados en la literatura existente. A modo de ejemplo, tres artículos estudian la representación política de las mujeres, sus derechos políticos y la violencia en razón de género, específicamente, los feminicidios. Asimismo, otros trabajos abarcan temas relacionados con transparencia en las instituciones políticas subnacionales, relaciones ejecutivo-legislativo a nivel local o dinastías familiares y financiamiento de la política.

El panorama y los artículos trazados por este dossier resaltan la importancia de una aproximación multinivel para entender las complejidades políticas y sociales de la región latinoamericana. Las dinámicas subnacionales no deben ser vistas como meros microcosmos de la política nacional, sino como campos de estudio autónomos e interrelacionados. A veces son autónomos, pero en otras ocasiones, los fenómenos políticos se explican a través de las interacciones entre el nivel nacional y los subnacionales, con sus actores y las redes que los comunican. Es necesario contar con enfoques teóricos y metodológicos que tengan en cuenta esta variación y heterogeneidad, reconociendo lo subnacional como un ámbito con dinámicas endógenas que afectan lo nacional, y que, a su vez, se ven influenciadas de manera exógena por la relación con lo nacional. Esto implica que las dinámicas políticas subnacionales pueden ser tanto el resultado de procesos locales internos como de influencias nacionales externas, lo que resalta la complejidad y riqueza de estos estudios.

Este dossier subraya que la política subnacional es fundamental para comprender las dinámicas políticas en su dimensión territorial y permite identificar los retos y desafíos que enfrenta la democracia en América Latina a nivel local y regional. Al explorar las interacciones entre diferentes niveles de gobierno, las relaciones intergubernamentales y la influencia de actores no estatales, los artículos reunidos en este dossier ofrecen un análisis profundo de cómo se configuran y operan las dinámicas políticas en diferentes contextos subnacionales.

Aunque la comprensión estas dinámicas ha avanzado significativamente, aún quedan muchos temas y fenómenos por explorar. Este campo requiere una colaboración constante y



profunda entre las y los académicos de diversas disciplinas y países. Solo a través de un esfuerzo conjunto y comparativo es posible avanzar en una comprensión de las semejanzas y diferencias de las realidades subnacionales en Estados unitarios y federales en la región.

Esperamos que este conjunto de estudios inspire nuevas investigaciones y debates, y que contribuya significativamente al desarrollo del campo de estudio de la política subnacional dentro de la Ciencia Política latinoamericana. Invitamos a las y los lectores a reflexionar sobre las implicaciones de estos hallazgos y a considerar las preguntas de investigación emergentes que surgen de este dossier. Para fortalecer la democracia y las instituciones en nuestra región, es menester recordar que sus pilares se construyen desde lo local y regional. Sin una comprensión profunda de las dinámicas subnacionales, no podremos enfrentar ni superar los desafíos de inestabilidad política y violencia que afectan el futuro de la democracia y los derechos de la ciudadanía en los países latinoamericanos.

Bibliografía

- Ansell, C., Lundin, M. y Öberg, P. (2017). How learning aggregates: a social network analysis of learning between Swedish municipalities. *Local Government Studies*, 43(6), 903-926. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1342626>
- Arenas, J. (2020). Presentación. Política y elecciones en Colombia, 2019. Una agenda de investigación sobre la reconfiguración del poder regional. *Estudios Políticos*, 59, 211-225. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n59a09>
- Augusto, M., Dargent, E., & Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, (90), 99-125. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>
- Basabe, S., & Huertas-Hernández, S. (2018). El estado de la investigación en ciencia política sobre América Latina. *Revista Española de Ciencia Política*, (47), 153-170. <https://doi.org/10.21308/recp.47.06>
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44(4), 823-830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Dosek, T., Cardarello, A., & Freidenberg, F. (2024). Presentación del dossier. Sistemas electorales subnacionales en América Latina. *Íconos*, (78), 7-14.
- Dosek, T. (2020). Multilevel Research Designs: Case Selection, Levels of Analysis, and Scope Conditions. *Studies in Comparative International Development*, 50(4), 460-480. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09313-6>
- Dosek, T. (2023). Las razones para estudiar la política subnacional. Blog #subnacionAL. Red de Estudios sobre Política Subnacional en América Latina, 30 de enero. <https://sites.google.com/view/redsubnacional/blog/30012023-las-razones-para-estudiar-la-pol%C3%ADtica-subnacional>
- Dosek, T. (2024). *The Persistence of Local Caudillos in Latin America. Informal Political Practices and Democracy in Unitary Countries*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/jj.14170615>
- Eaton, K. (2006). The Downside of Decentralization: Armed Clientelism in Colombia. *Security Studies*, 15(4), 533-562. <https://doi.org/10.1080/09636410601188463>
- Escobar, J., García, M., & Nieto, F. (Comps.). (2023). *El poder local en Antioquia. Miradas sobre las elecciones subnacionales del 2019*. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad de Antioquia, Conciudadanía y Viva la Ciudadanía.
- Faust, J., & Harbers, I. (2011). On the Local Politics of Administrative Decentralization: Applying for Policy Responsibilities in Ecuador. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(1), 52-77. <https://doi.org/10.1093/publius/pjq046>
- Freidenberg, F., & Suárez-Cao, J. (2014). *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803123>
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340. <https://doi.org/10.1017/S0043887110000067>
- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2019). Subnational Research in Comparative Politics: Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions. En Giraudy, A., Moncada, E. y Snyder, R. (Eds.). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* (pp. 3-54). New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678384>
- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2021). El análisis subnacional: aportes teóricos y metodológicos a la política comparada. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 1-34. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000107>
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.23943/princeton/9780691149707.001.0001>

- Greene, W. (2012). *Econometric Analysis*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Harbers, I., & Steele, A. (2020). Subnational variation across states: A typology and research agenda. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 1-18. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.4>
- Klaus, I., & Polsky, B. (2023). *Subnational Practices in AI Policy: A Working Guide*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Lombana-Bermúdez, A., Mejía, M. V., Gómez, L., & Pino-Uribe, J. F. (2022). Cámaras de eco, desinformación y campañas de desprestigio en Colombia. *Política y Gobierno*, XXIX(1), 1-30.
- López, J. (2017). Los derechos LGBT en México: Acción colectiva a nivel subnacional. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (104), 69-88. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10234>
- Mello, P. A. (2021). *Qualitative comparative analysis: An introduction to research design and application*. Georgetown University Press.
- Milanese, J., Abadía, A., & Manfredi, L. (2016). Elecciones regionales en Colombia 2015: Análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 1-26.
- McMann, K. (2016). Measuring Subnational Democracy. V-Dem Working. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2747922>
- Otero-Bahamón, S. (2021). ¿Qué es lo subnacional de la desigualdad subnacional? Una mirada interseccional a la desigualdad en latinoamérica. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 103-133. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000105>
- O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, 21 (8), 1355-1369. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E)
- Pino, J. (2017). Entre democracias y autoritarismos: Una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y Latinoamérica. *Colombia Internacional* 91, 215-242. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.07>
- Pino, J. (2020). Trayectorias de Desarrollo de la competitividad electoral subnacional en las alcaldías colombianas: 1988-2015. *DADOS*, 63(3), 1-43. <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.3.217>
- Ponte, J. (2024). Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales: desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú. *Íconos*, (78), 1-23. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5936>
- Pribble, J. (2015). The Politics of Building Municipal Institutional Effectiveness in Chile. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 100-121. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00276.x>
- Prieto, J. D. (2023). The distributive politics of social assistance targeting: Evidence from COVID-19 relief in Colombia. *Social Policy & Administration*. 57(5), 744-759 <https://doi.org/10.1111/spol.12908>
- Rihoux, B., & Ragin, C. (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781452265669>
- Sellers, J. (2019). From Within to Between Nations: Subnational Comparison across Borders. *Perspectives on Politics*, 17(1), 85-105. <https://doi.org/10.1017/S1537592718002104>
- Simmons, E., & Rush Smith, N. (2019). The Case for Comparative Ethnography. *Comparative Politics*, 51(3), 341-359. <https://doi.org/10.5129/001041519X15647434969920>
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110. <https://doi.org/10.1007/BF02687586>
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., & Wills-Otero, Laura. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, (90), 15-34. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.01>
- Tapia Muro, C. (2024). Violencia política de género en México: una exploración subnacional. *Estudios Políticos*, 61, 14-32. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2024.61.87602>
- Torres Oyanedel, R., & Suárez-Cao, J. (2023). La subrepresentación de alcaldesas en Chile: limitaciones y desafíos de la representación política de las mujeres. *Revista Elecciones*, 22(26), 205-230. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2023.v22n26.06>
- Trejos Rosero, L., Badillo Sarmiento, R., Orozco Flórez, C., & Parra Arrieta, L. (2021). La violencia selectiva del crimen organizado: Trayectorias de la violencia urbana posdesmovilización. *Análisis Político*, 34(102), 54-75. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n102.99933>
- Varetto, C., & Dosek, T. (2023). Los alcaldes en la agenda: Un análisis de los estudios sobre ejecutivos locales en revistas latinoamericanas de Ciencia Política (2010-2022). Ponencia presentada en el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), 18 al 21 de julio, Buenos Aires, Argentina.
- Zuo, C. (2015). Scaling down: Subnational comparative case studies in comparative politics and Chinese politics. *European Political Science*, 14(3), 318-339. <https://doi.org/10.1057/eps.2015.26>

¿Juntos y también revueltos? Coaliciones preelectorales para la elección de gobernaciones en Colombia (2019-2023)

Together and also Mixed? Pre-Electoral Coalitions for Gubernatorial Elections in Colombia (2019-2023)

Nadia Pérez Guevara 

Investigadora Independiente

njperezg@gmail.com

Fabián Alejandro Acuña Villarraga 

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

fabianalejandro.acuna@gmail.com

Cristhian Uribe Mendoza 

Universidad Nacional de Colombia

cristhianuribem@gmail.com

Camilo Cruz Merchán 

Universidad Autónoma de Bucaramanga

ccruz794@unab.edu.co

Resumen

Los resultados de las elecciones subnacionales de 2019 y 2023 evidencian que las coaliciones preelectorales son una estrategia efectiva para alcanzar el cargo de gobernación. El presente estudio tiene por objetivo caracterizar los tipos de coaliciones y su competitividad para las elecciones subnacionales a gobernación. Para esto, se usan los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las declaraciones partidarias del Estatuto de Oposición ante el Consejo Nacional Electoral, y como criterio de clasificación, la tipología de tipos de coaliciones propuesta por Uribe, et al. (2022). El presente estudio es una contribución a la emergente literatura sobre coaliciones, elecciones subnacionales y elecciones a gobernación en Colombia. Los hallazgos reafirman la separación entre las lógicas políticas nacionales y subnacionales, dada la efectividad de las coaliciones incoherentes moderadas y el rol preponderante de las coaliciones en las candidaturas a gobernación, tanto como forma de competir como estrategia ganadora.

Palabras clave: coaliciones preelectorales, política subnacional, gobernaciones, sistema político colombiano.

Abstract

The results of the 2019 and 2023 subnational elections show that pre-election coalitions are an effective strategy for winning governorships. The aim of this paper is to characterize the types of coalitions and their competitiveness in subnational gubernatorial elections. It uses data from the National Civil Registry, party declarations from the opposition statute before the National Electoral Council, and the classification criteria proposed by Uribe, et al. (2022). This study contributes to the emerging literature on coalitions, subnational elections and gubernatorial elections in Colombia. The results confirm the separation between national and subnational political logic, given the effectiveness of moderate incoherent coalitions and the predominant role of coalitions in governorship candidacies, both as a form of competition and as a winning strategy.

Keywords: Pre-electoral coalitions, Subnational politics. Governorships, Colombian political system

Resumo

Os resultados das eleições subnacionais de 2019 e 2023 evidenciam que as coalizões pré-eleitorais são uma estratégia eficaz para alcançar o cargo de governador. O presente estudo tem como objetivo caracterizar os tipos de coalizões e sua competitividade para as eleições subnacionais a governador. Para isso, são utilizados dados da Registraduría Nacional del Estado Civil, declarações partidárias do Estatuto de Oposição perante o Conselho Nacional Eleitoral e, como critério de classificação, a tipologia de tipos de coalizões proposta por Uribe, et al. (2022). Contribuição para a emergente literatura sobre coalizões, sobre eleições subnacionais e sobre eleições a governador na Colômbia. Os achados reafirmam a separação entre as lógicas políticas nacionais e subnacionais, dada a eficácia das coalizões incoerentes moderadas e o papel preponderante das coalizões nas candidaturas a governador, tanto como forma de competir quanto como estratégia vencedora.

Palavras-chave: Poalیزões pré-eleitorais, política subnacional, governadores, sistema político colombiano.

Artículo: Recibido el 20 de mayo de 2024 y aprobado el 18 de junio de 2024.

Cómo citar este artículo:

Pérez et al. (2024) ¿Juntos y también revueltos? Coaliciones preelectorales para la elección de gobernaciones en Colombia (2019-2023). Reflexión Política 26 (53), pp 11-21. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781-5009>

Introducción

En las elecciones de autoridades subnacionales de 2023, el 78 % de las gobernaciones fueron conquistadas por representantes de coaliciones electorales, esto es una muestra de lo efectiva que resulta esta estrategia para alcanzar el poder en cargos del nivel ejecutivo (uninominales) en Colombia. El presente estudio tiene como propósito contribuir a la emergente literatura sobre coaliciones políticas subnacionales, contrastando las estrategias electorales más o menos efectivas entre las elecciones de 2019 y de 2023 para el cargo intermedio de gobernaciones.

En Colombia, se pueden presentar candidaturas por tres vías: Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC)¹, candidaturas partidistas y coaliciones; estas últimas pueden ser la alianza entre GSC, candidaturas entre diferentes partidos o mixtas entre liderazgos de GSC respaldados por partidos. Las coaliciones se han convertido en un mecanismo privilegiado para competir por los cargos ejecutivos en todos los niveles de gobierno (alcaldía-municipio, gobernaciones-departamentos, presidencia-nacional), en la medida en que las candidaturas partidistas tienen algunos límites para la movilización de votos necesaria para ganar, así como las candidaturas por GSC han entrado en desuso como forma exclusiva de presentación, tienen mejores perspectivas cuando están acompañadas en alianza con otras agrupaciones que las respalden.

Lo anterior evidencia la importancia de estudiar y caracterizar las coaliciones como estrategia recurrente con importantes resultados, para ello se tomará como muestra las 32 gobernaciones (nivel intermedio) departamentales en Colombia. El artículo se desarrollará en tres secciones, inicia con una revisión del conocimiento especializado teórico-conceptual existente, seguido de la revisión y contextualización de la competencia de la representación en Colombia en el nivel intermedio y la emergencia de las coaliciones, y finaliza con algunas reflexiones preliminares

Marco teórico

Las coaliciones preelectorales se han convertido en un área de estudio crucial para comprender la dinámica electoral y la configuración del poder político a nivel nacional y subnacional. Las organizaciones políticas las emplean estratégicamente para aumentar sus posibilidades de obtener cargos representativos y, en algunos casos, formar gobiernos después de elecciones (Golder 2005, 2006).

Una coalición preelectoral implica la coordinación entre actores para lograr objetivos comunes, lo que supone costos, negociaciones y el reparto de funciones y beneficios. Esta noción resalta la importancia de la cooperación y los acuerdos en el proceso político, donde cada parte asume riesgos y busca maximizar sus ganancias dentro de un contexto electoral dado (Clerici et al. 2016).

1. Se trata de candidaturas no partidistas que se logran con la consecución de un número de firmas de la ciudadanía, determinado por la ley.



Cuando las organizaciones políticas prevén contiendas cerradas, pueden optar por unirse en coaliciones para respaldar a una candidatura común, consolidando así los votos que, de otra manera, estarían dispersos entre diversas opciones. Este fenómeno es especialmente relevante en elecciones unipersonales decididas por mayoría simple, en las cuales los votantes tienden a evitar el “desperdicio” de su voto, favoreciendo a candidatos competitivos, aunque no sean su primera elección. En este contexto, la formación de coaliciones representa una estrategia política calculada para ofrecer al electorado una alternativa más sólida y aumentar las posibilidades de victoria en la elección (Cruz Olmeda y Devoto, 2019). Además de definir la estrategia electoral, la negociación entre líderes partidistas también abarca la distribución de los beneficios que acompañarán el éxito electoral, aspecto clave en la formación de coaliciones o alianzas preelectorales (Strom, 2014; Golder, 2006).

La literatura académica proporciona tres explicaciones sobre la formación de coaliciones preelectorales: las explicaciones institucionales, las dinámicas de la competencia electoral y las características internas de las organizaciones políticas. Las explicaciones institucionales destacan que el sistema de reglas electorales crea incentivos para la cooperación entre partidos, especialmente en sistemas de representación mayoritaria, en los cuales la coalición puede ser una estrategia crucial para maximizar las oportunidades de éxito electoral (Golder, 2005). Además, los requisitos legales para el mantenimiento del registro pueden presionar a los partidos, especialmente a los minoritarios, a optar por coaliciones para asegurar su supervivencia en el sistema político (Méndez de Hoyos, 2012).

Por otro lado, las dinámicas de competencia electoral señalan que contextos de alta fragmentación, volatilidad electoral o la oposición a un partido gobernante fuerte pueden favorecer la formación de coaliciones preelectorales (Reynoso, 2011; Méndez de Hoyos, 2012; Olmedo y Devoto, 2019). En tales escenarios, las organizaciones políticas buscan estratégicamente aliarse para consolidar apoyos dispersos y ofrecer a los votantes una opción más competitiva, con el objetivo de aumentar sus posibilidades de victoria en la elección.

Finalmente, las características internas de las organizaciones políticas, como sus posturas ideológicas, también influyen en la disposición de formar coaliciones. Aunque históricamente las coaliciones se han asociado con partidos del mismo espectro político (Méndez de Hoyos, 2012), la evidencia empírica sugiere que cada vez es más

común la formación de coaliciones entre partidos con ideologías divergentes (Olmedo y Devoto, 2019). Estos acuerdos estratégicos entre partidos son esenciales para contrarrestar los desafíos políticos contemporáneos, como la fragmentación partidaria y la desnacionalización de los sistemas políticos, que han transformado la dinámica de la competencia política en América Latina. En este contexto, la territorialización de la política partidaria en niveles subnacionales ha convertido a las coaliciones preelectorales en una herramienta fundamental para asegurar la gobernabilidad y la representación política efectiva (Clerici et al. 2016; Cruz, 2019).

La formación de coaliciones preelectorales tiene repercusiones significativas en la dinámica política y en la democracia en general, si bien estas alianzas pueden expresar la búsqueda de mejores resultados electorales para los partidos involucrados, también plantean desafíos importantes; por un lado, ponen en tensión el principio básico de responsabilidad entre el electorado, ya que la fragmentación de la oferta electoral puede dificultar la identificación clara de los responsables políticos y diluir la rendición de cuentas (Duque Daza, 2020).

Además, las coaliciones pueden tener efectos sobre el sistema de partidos, ya sea fortaleciendo la competitividad electoral o generando distorsiones en la valoración ciudadana de las candidaturas (Méndez de Hoyos, 2012). Por último, la formación de coaliciones preelectorales puede suponer un riesgo para la consolidación efectiva de partidos de oposición, al diluir su identidad política y dificultar su capacidad para ofrecer una alternativa clara al electorado (Basset y Franco, 2020).

Hay que distinguir entre coaliciones preelectorales, cuyo propósito principal es ganar la elección, y las coaliciones poselectorales que tienen por objetivo en sistemas parlamentarios conformar gobierno y en presidenciales, sentar una posición conjunta frente al gobierno, ya sea de apoyo u oposición.

Es importante destacar que las coaliciones o alianzas preelectorales no siempre se traducen en coaliciones de gobierno, lo que tiene implicaciones estratégicas para los partidos políticos, son dos tipos de coaliciones en dos momentos políticos distintos, y como se ha evidenciado, no siempre están conformadas por las mismas organizaciones, es decir, en ocasiones organizaciones que no acompañan en la etapa electoral al gobierno electo, deciden acompañarlo en su etapa de gobierno (Uribe, Cruz, Acuña, 2022).

En el caso de las alianzas preelectorales, los partidos se comprometen a unir esfuerzos

sólo durante el proceso electoral, sin acordar una cooperación más allá del día de la elección. Por otro lado, las coaliciones de gobierno implican una asociación más estrecha entre los partidos, donde deciden ser socios en el ejercicio del poder. Esto puede manifestarse de diversas maneras, como la formación de un bloque común en la legislatura o el control de diferentes oficinas en el gabinete de gobierno. En algunos casos, estas coaliciones pueden surgir incluso cuando los partidos socios compitieron de manera separada en elecciones anteriores, lo que resalta la flexibilidad y complejidad de las dinámicas “coalicionales” en la política latinoamericana (Lisandro y Devoto, 2019).

En Colombia, la formación de coaliciones electorales ha sido una tendencia cada vez más frecuente, especialmente en los procesos electorales de 2019 y 2023. En estos procesos, se inscribieron múltiples coaliciones para competir en elecciones regionales para alcaldías y gobernaciones. A pesar de su creciente relevancia, la investigación empírica sobre el tema aún se encuentra en una etapa incipiente, tanto a nivel general como en el contexto colombiano específicamente. Esto destaca la necesidad de profundizar en el estudio de las coaliciones electorales y su impacto en el sistema político y la democracia del país.

Contexto: elecciones subnacionales a gobernación

En Colombia, el nivel intermedio de gobierno está representado en las gobernaciones departamentales, ubicadas entre las administraciones municipales y el Gobierno nacional. Aunque fueron establecidas en el ordenamiento territorial colombiano desde la Constitución de 1886, fue con la reforma de 1991 que adquirieron tanto autonomía política al permitir la elección popular de gobernadores, como competencias de tipo fiscal y administrativo. Además, con el reconocimiento de la categoría a nueve territorios nacionales², se convirtieron los 32 departamentos actuales en la máxima entidad intermedia en el país³.

El diseño institucional colombiano anteriormente establecía que la nominación de cargos ejecutivos a nivel subnacional estaba supeditada a la decisión de la presidencia y a negociaciones con los partidos tradicionales

(Partido Liberal -PLC- y Partido Conservador -PCC-). Aunque las elecciones se dirigían hacia los cuerpos colegiados, su propósito era medir las fuerzas electorales entre facciones nacionales en la competencia local (Pino, 2020: 2-43).

Como señala Estupiñán Achury (2006), los departamentos tienen competencias de complementariedad a las tareas de los municipios, de intermediarios entre el Gobierno nacional y los municipales, y de coordinación territorial de temas relacionados con el desarrollo económico y social (Estupiñán Achury, 2006: 101). No obstante, durante la primera década de existencia fueron opacados por la alta cantidad de competencias otorgadas al ámbito municipal y la expectativa de la creación de las regiones como entes autónomos superiores a la gobernación (Estupiñán Achury, 2006: 100-101).

Las gobernaciones son elegidas en los procesos electorales concurrentes subnacionales, en los cuales son elegidos los cargos ejecutivos de gobernación y alcaldía y los cuerpos colegiados de Asamblea Departamental, Concejo Municipal y Edilatos. Estas elecciones se realizan con una separación de más de un año de las elecciones nacionales, por lo que cabe esperar que no haya ningún efecto de arrastre o interacción de los resultados nacionales con los subnacionales. Inicialmente, el mandato de estas autoridades era de tres años, pero en 2002, mediante el Acto Legislativo 02 de 2002, se extendió a cuatro años, lo que otorgó mayor capacidad de ejecución a los mandatarios locales.

En cuanto al mecanismo de elección, los cargos ejecutivos subnacionales, incluidas las gobernaciones, son elegidos en distritos uninominales por el sistema de mayoría simple⁴. El sistema electoral colombiano reconoce tres tipos de organizaciones habilitadas a presentar candidaturas: i) partidos y movimientos políticos, ii) grupos significativos de ciudadanos, y iii) coaliciones. Las candidaturas de coalición se caracterizan por unir dos o más fuerzas políticas o liderazgos, siendo posibles entre candidaturas independientes, entre partidos o entre candidaturas independientes y partidos u organizaciones (Uribe, et al., 2022).

Para las elecciones de 2023 estaban habilitados a presentar candidaturas un total de 35 organizaciones partidarias. Esta explosión en

2. Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés-Providencia-Santa Catalina, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

3. Esto porque la Constitución Política mencionó la posibilidad de crear una unidad territorial superior: la región; sin embargo, hasta ahora no existe un marco legal claro para su existencia, y por ende, además de declaraciones, no existe por ahora ninguna región formalmente.

4. Tan solo la ciudad de Bogotá cuenta con el sistema de mayoría absoluta, mecanismo que fue creado por el Acto Legislativo 03 de 2019, estableciéndose la obligatoriedad de la segunda vuelta en casos en donde el ganador no alcance un porcentaje superior al 40 % de los votos o igual al 40 % de los votos, y una distancia de diez puntos porcentuales frente al contendiente más cercano.



el número de partidos fue el resultado de una serie de decisiones tanto de la Corte Constitucional como de las autoridades electorales, entiéndase por estas al Consejo Nacional Electoral y al Consejo de Estado.

Autoridades que, a partir del 2021, decidieron facilitar en diversas providencias la personería jurídica a diversas organizaciones bajo los argumentos de reparación a víctimas de violencia política, el cumplimiento de los acuerdos de paz firmados en 2016 entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), la autonomía de los actores en coalición que alcanzaban escaños en corporaciones públicas y en general el principio de pluralismo de la Constitución de 1991.

Estas decisiones, aunque coherentes con el espíritu de la Constitución de 1991, que ponía el acento en el multipartidismo y la pluralidad política como base de la democratización, resultan contrarias al sentido de las reformas políticas emprendidas a partir del 2003, encaminadas a reducir el número de actores partidarios y a su fortalecimiento interno. Por lo que en la práctica, al menos en cuanto a personerías, dichas decisiones significaron una especie de reforma política ad hoc⁵.

Datos comparativos de las coaliciones a gobernación 2019-2023

Los datos proporcionados por las autoridades electorales revelan una variación en el número de candidaturas a gobernación entre el 2019 y 2023, evidenciando diferencias en los comportamientos de los distintos tipos de candidaturas. La tabla 1 presenta de manera comparativa las candidaturas inscritas para las elecciones de gobernaciones en los años 2019 y 2023, clasificadas según los tres tipos de candidaturas habilitadas: Partidos o Movimientos Políticos, Coaliciones y Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC).

Al contrastar los datos de 2019 y 2023, se observa un aumento global en la cantidad de inscripciones de candidaturas a gobernación por parte de diferentes tipos de actores políticos en Colombia, al pasar de 173 candidaturas en 2019 a 251 en 2023. El número de partidos o movimientos políticos que inscribieron candidaturas pasó de 96 en 2019 a 148 en 2023. A su vez, el número de coaliciones también aumentó, registrando 68 en

Tabla 1. Tipos de candidaturas para gobernaciones 2019 -2023.

Tipo de candidatura	2019	2023
Coaliciones	68	93
Grupos significativos de ciudadanos GSC	9	10*
Partido o Movimiento Político	96	148
Total	173	251

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2023) y Uribe et al. (2022: 237).

*Es importante mencionar que la registraduría anotó como Movimiento Social al GSC Reverdecer de las Islas REDI, organización que presentó una candidatura a la gobernación de San Andrés Islas, el Consejo Nacional Electoral en su normativa interna usa la clasificación de GSC.

2019 y 93 en 2023. Por otro lado, la participación de grupos significativos de ciudadanos también mostró un ligero aumento, pasando de 9 a 10 entre estos dos años.

Estos datos resultan coherentes con el incremento del número de partidos con personería jurídica vigente, mientras que en el 2019 diecisiete partidos estaban habilitados para registrar candidaturas, en el 2023 el número se incrementó a 35 organizaciones. Esta ampliación de las opciones conlleva un aumento en las candidaturas, y también en la formulación de coaliciones, al tiempo que la opción de GSC se mantiene numéricamente estable.

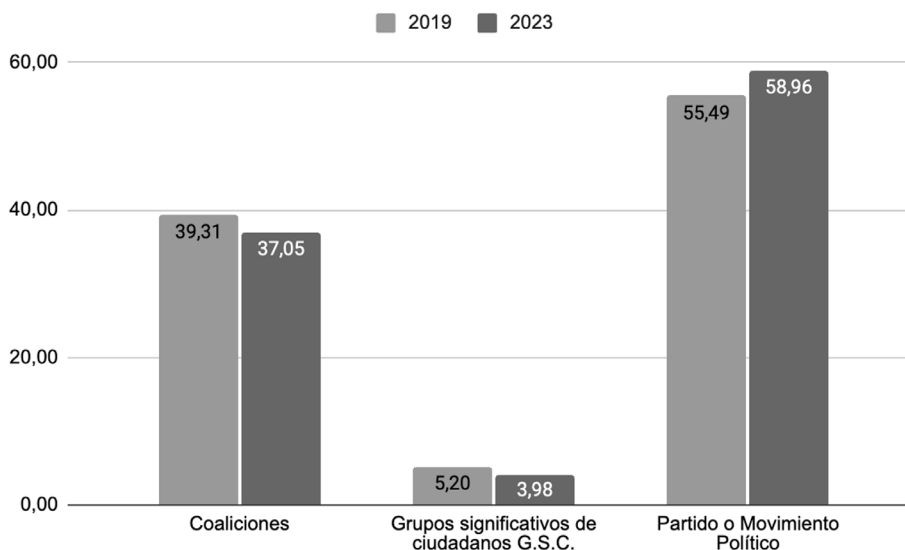
La gráfica 1 expone la comparación porcentual del tipo de candidatura presentada a la elección de gobernaciones entre 2019 y 2023. Los datos revelan, en primer lugar, una ligera disminución en el porcentaje de coaliciones inscritas, pasando de 39,31 % a 37,05 %. Disminución que se presenta también en el registro de GSC, pasando de 5,20 % en 2019 a 3,98%.

Al comparar los datos porcentuales, se observa mejor el comportamiento, evidenciándose coherente con el aumento del número de partidos con personería, el aumento en la inscripción de candidaturas partidarias y una ligera disminución en las coaliciones, pero en términos porcentuales se observa una mayor disminución en el porcentaje de las candidaturas por GSC.

Los datos anteriores deben ser contrastados con los resultados electorales

5. A partir de 2024 el criterio de las autoridades electorales ha cambiado, por lo que algunas de las organizaciones habilitadas en 2023 han perdido la personería jurídica, pero con la aclaración de que los efectos de tales decisiones solo entrarán en vigencia para las elecciones de 2026 en vías de no afectar a las personas elegidas a cargos públicos bajo estos emblemas.

Gráfico 1. Porcentaje según tipo de candidaturas en disputa para las gobernaciones departamentales 2019-2023.



Fuente: elaboración propia con información de la RNEC 2019 y 2023.

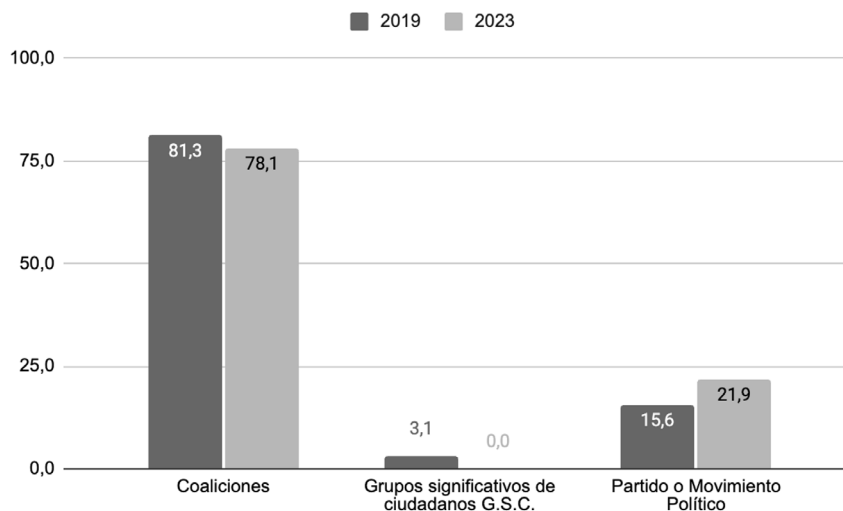
para observar la competitividad de cada tipo de candidatura. Aunque la mayor cantidad de candidaturas provenían de partidos políticos, fueron las coaliciones las que se quedaron con la mayor proporción de gobernaciones tanto en 2019 como en 2023.

En 2023 las coaliciones obtuvieron 25 de 32 gobernaciones posibles (78 %), y los partidos políticos apenas consiguieron 7 gobernaciones de 32 posibles (22 %), mientras que los GSC no lograron ninguna gobernación. En 2019, las

coaliciones fueron victoriosas en 26 de las 32 gobernaciones posibles (81 %), mientras que los partidos obtenían 6 de 32 posibles (15,6 %) y los GSC 1 de 32 posibles (3 %).

Estos datos evidencian que las candidaturas en coalición son, en ambos procesos, las estrategias electorales más efectivas, así como también un incremento de la efectividad de las candidaturas partidarias. Mientras que los GSC no logran ser una estrategia efectiva. Datos observables en la gráfica 2.

Gráfico 2. Datos porcentuales de gobernaciones electas según tipo de candidaturas 2019-2023.



Fuente: elaboración propia con información de la RNEC de 2019 y 2023.



Dado que las coaliciones son la estrategia más efectiva, vale la pena identificar qué tipo de coaliciones son las que presentaron candidatura, y de estas cuáles fueron más efectivas en conquistar más gobernaciones; para ello, se caracterizan las coaliciones basadas en Uribe et al. (2022). Los autores distinguen las coaliciones según la cercanía que tienen o no con el Gobierno nacional, haciendo uso de la declaración política que los partidos y movimientos políticos deben hacer ante el Consejo Nacional Electoral (CNE). Según el estatuto de oposición⁶, los partidos están obligados a declarar públicamente si harán parte de la coalición de gobierno, serán independientes o fungirán como oposición del nivel ejecutivo, según el orden territorial que corresponda.

Si bien estamos evaluando las coaliciones para el nivel subnacional intermedio (governaciones departamentales), se opta por hacer uso de la declaración política de partidos y movimientos frente a los gobiernos nacionales electos en 2018 y 2022. Estos períodos presidenciales nacionales tienen la particularidad de ser dirigidas por dos vertientes políticas distintas; por un lado, en 2018 se encuentra el gobierno de Iván Duque, del Partido Centro Democrático (derecha), y en 2022, el gobierno de Gustavo Petro, primer gobierno electo de centro-izquierda en la historia republicana de Colombia; el sentido de la comparación es identificar si las coaliciones se comportan de forma distinta teniendo en cuenta la vertiente política del Gobierno nacional.

El estatuto de oposición brinda la posibilidad de identificar claramente la declaración pública de las organizaciones políticas frente al ejecutivo, según el nivel de gobierno que se esté evaluando, pero en este texto se opta por tener como referencia la declaración frente al Gobierno nacional de dos periodos de gobierno (2018 y 2022), sustentado en dos razones principales: primero, porque estamos evaluando coaliciones preelectorales, y la única información disponible para ese momento es la declaración de partidos frente al Gobierno nacional⁷, y segundo, porque el sistema de partidos colombiano es de carácter nacional y no es diferenciado en el nivel subnacional, lo cual no indica que haya una total correspondencia entre los diferentes niveles de gobierno.

A partir de la declaración política de los partidos o movimientos frente al Gobierno, se puede

identificar la coherencia o no de las coaliciones que presentaron candidaturas a la gobernación en 2018 y 2023. Las coaliciones pueden ser clasificadas como *coherentes* o *incoherentes*, dependiendo de la alineación, independencia u oposición al Gobierno nacional de las organizaciones políticas que hacen parte de la coalición (Uribe et al., 2022).

Esta evaluación de coherencia permite distinguir entre *coaliciones coherentes* cuando las agrupaciones que la componen, coinciden en su inclinación oficialista, en su oposición, o en que todas las organizaciones que la componen se identifican con la independencia frente al gobierno.

A su vez, aquellas que se denominan *coaliciones incoherentes*, se caracterizan porque entre las organizaciones que componen la coalición, se encuentran colectividades que están con el Gobierno y otras que se oponen, o se declaran en independencia, y estas comparten lugar en la misma coalición, a estas se les denomina como coaliciones incoherentes. Pero su incoherencia puede ser *moderada* cuando la asociación es entre partidos de gobierno con agrupaciones que se declaran en independencia, como también puede existir la eventualidad de una *coalición incoherente extrema*, aquellas alianzas entre agrupaciones que están con el oficialismo y agrupaciones que se autodenominan oposición (Uribe, et al., 2022) (ver la tabla 2).

Tabla 2. Clasificación de coaliciones según coherencia.

Tipo de coalición	Alianza entre 2 o más organizaciones que se declaran ante el Gobierno nacional:
Coherente (Gobierno)	De Gobierno
Coherente (Independiente-independiente)	Independientes
Coherente (Oposición)	De oposición
Coherente (Otro)	Agrupaciones que no están obligadas a declararse
Incoherente extremo (oposición-gobierno)	De oposición y de Gobierno
Incoherente moderada (Gobierno-independiente)	De Gobierno e independientes
Incoherente moderada (oposición-independiente)	De oposición e independientes

Fuente: elaboración propia basada en Uribe, et al., 2022.

6. Estatuto de Oposición, Ley 1909 de 2018, en el artículo 6, indica: "Declaración política. Dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno, so pena de considerarse falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011 y ser sancionadas de oficio por la Autoridad Electoral, las organizaciones políticas deberán optar por: 1. Declararse en oposición. 2. Declararse independiente. 3. Declararse organización de gobierno. Las organizaciones políticas que inscribieron al candidato electo como Presidente de la República, gobernador o alcalde se tendrán como de gobierno o en coalición de gobierno".

7. Si revisamos las coaliciones poselectorales, ahí tendría sentido tomar como referencia la declaración de los partidos y movimientos antes del nuevo gobierno local-departamental electo...."

La dinámica de coherencia e incoherencia refleja la complejidad de la política partidaria en América Latina y la importancia de las coaliciones como mecanismo para gestionar esta diversidad ideológica y programática en la búsqueda de objetivos comunes (Clerici, et al., 2016: 257).

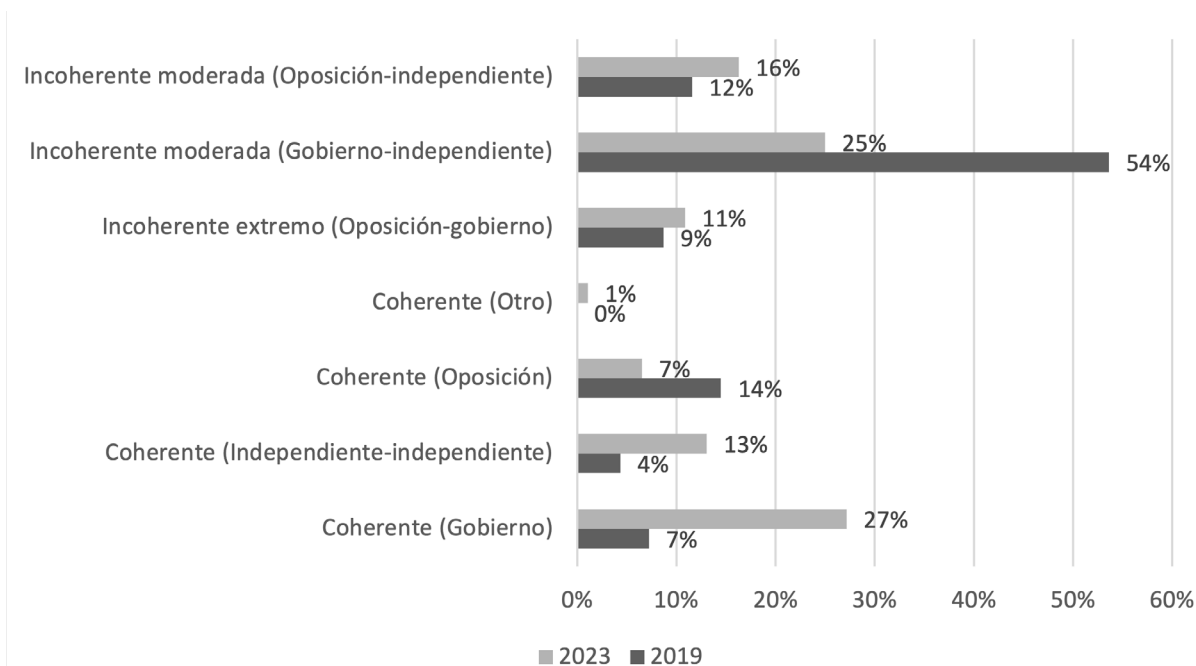
Teniendo en cuenta la propuesta de clasificación de coaliciones, según la coherencia de las declaraciones frente al Gobierno nacional electo en 2018 y 2022 (que son de dos orientaciones políticas distintas) de las organizaciones políticas aliadas para presentar candidaturas a las gobernaciones departamentales en las elecciones subnacionales de 2019 y 2023, se puede identificar que en 2019 la coalición más frecuente fue la moderada entre organizaciones declaradas como gobierno e independientes (54 %).

Mientras que en el 2023 la mayor proporción la tiene las coaliciones entre partidos

u organizaciones declaradas en favor del Gobierno; a su vez que en 2019 contó con más coaliciones entre colectividades de oposición (14 %) que en 2023 (7%), y en ambos periodos de elección se presenta una proporción cercana de coaliciones de incoherencia extrema, es decir, organizaciones que se declaran de Gobierno y otras que se declaran de oposición actúan en alianza para presentar candidaturas a gobernación como se evidencia en la gráfica 3.

Estos datos reflejan tendencias dinámicas en las alianzas políticas a nivel subnacional y sugieren cambios en las estrategias electorales en respuesta a la política nacional y las realidades locales. La mayor polarización y alineación con el Gobierno, junto con la disminución de las coaliciones de oposición, podría influir significativamente en las políticas y la gobernabilidad a nivel departamental.

Gráfico 3. Candidaturas en coaliciones según su nivel de coherencia 2019-2023.



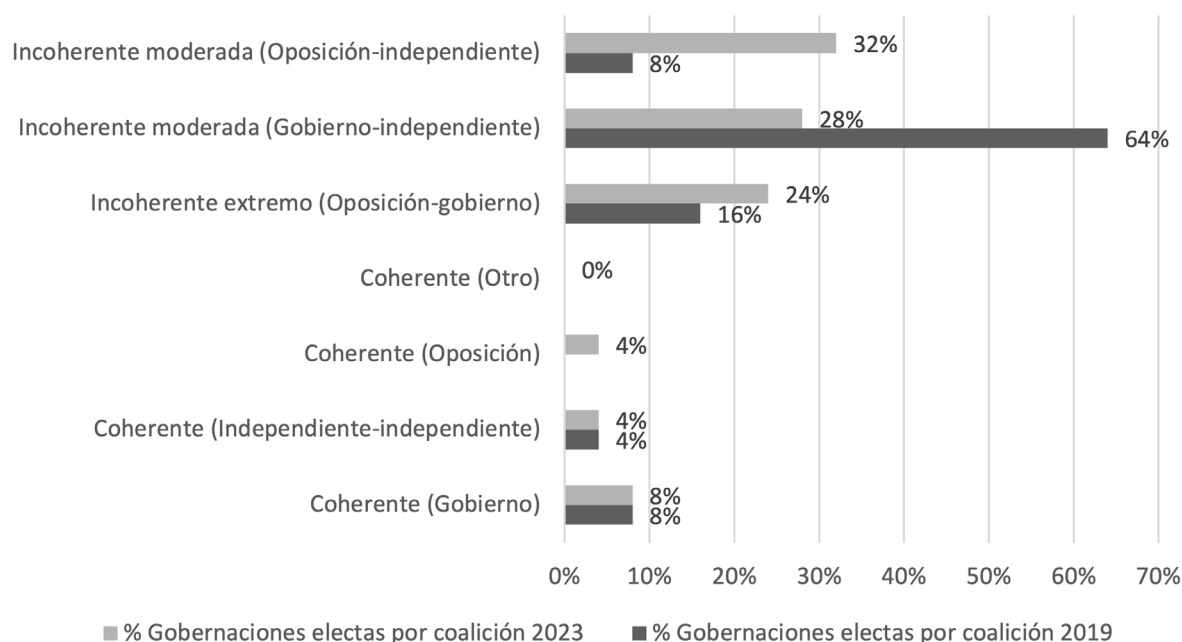
Fuente: elaboración propia con información de la RNEC de 2019 y 2023.

Luego de describir el tipo de coaliciones que presentaron las candidaturas a gobernación, el paso siguiente es identificar cuáles fueron más exitosas a la hora de conquistar las gobernaciones, es decir, aquellas candidaturas por coalición que fueron electas. En las elecciones subnacionales de 2019, 16 gobernaciones de 32 (64 %) fueron electas bajo un esquema de coalición incoherente moderada, que contó con agrupaciones de

Gobierno e independientes, algo cercano pasó en las elecciones de 2023, pero esa proporción fue repartida entre las coaliciones de Gobierno e independientes (28 %) y agrupaciones de oposición e independientes (32 %), y en 2023 es mayor la proporción de coaliciones incoherentes extremas (Gobierno-oposición) que conquistan cargos a gobernación (24 %), como se muestra en la gráfica 4.



Gráfico 4. Gobernaciones electas en coaliciones según su nivel de coherencia 2019-2023.



Fuente: elaboración propia con información de la RNEC de 2019 y 2023.

Los datos sobre el porcentaje de gobernaciones electas por tipo de coalición en 2019 y 2023 revelan varias tendencias interesantes en términos de coherencia e incoherencia de las alianzas políticas.

El porcentaje de gobernaciones electas por coaliciones coherentes a favor del gobierno se mantuvo constante en el 8 % en ambos años, a su vez, las coaliciones coherentes entre independientes también mantuvieron su porcentaje en el 4 % en ambos años. Estas cifras sugieren que las coaliciones estrictamente alineadas con el Gobierno o formadas por independientes no han visto cambios significativos en su capacidad para ganar gobernaciones entre 2019 y 2023.

Las coaliciones incoherentes moderadas entre Gobierno e independientes, aunque fueron las más comunes en 2019 (64 %), disminuyeron notablemente en su efectividad, bajando al 28 % en 2023. Esto indica una disminución en la capacidad de estas coaliciones para ganar gobernaciones, posiblemente, debido a un aumento en la preferencia por alianzas más claramente alineadas con una orientación política específica.

Aumento de efectividad de las coaliciones incoherentes extremas (oposición-Gobierno). El porcentaje de gobernaciones ganadas por coaliciones incoherentes extremas (oposición-Gobierno) aumentó del 16 % en 2019 al 24 % en

2023. Este aumento sugiere que las coaliciones pragmáticas, que cruzan las líneas de oposición y Gobierno, se han vuelto más efectivas en la obtención de gobernaciones, quizás debido a una mayor flexibilidad o adaptabilidad en la política local.

Incremento de coaliciones incoherentes moderadas (oposición-independiente), las coaliciones incoherentes moderadas entre oposición e independientes mostraron un aumento significativo, pasando del 8 % en 2019 al 32 % en 2023. Este crecimiento refleja un cambio hacia alianzas entre partidos de oposición e independientes, que han demostrado ser cada vez más exitosas en la obtención de gobernaciones.

Las coaliciones coherentes de oposición, que no tienen datos para 2019, representan el 4% en 2023, indicando que estas coaliciones están comenzando a ganar algo de tracción, lo cual, si se analiza junto con el incremento de las coaliciones incoherentes moderadas, muestra un aumento en la competitividad de las fórmulas diferenciadas del ejecutivo nacional, y quizás, una mayor identificación de líneas programáticas por parte del electorado en comparación a 2019.

En resumen, estos datos muestran una evolución en la estrategia de coaliciones políticas, con una reducción en la efectividad de las coaliciones moderadas entre Gobierno e independientes, y un aumento en la efectividad

de las coaliciones incoherentes extremas y moderadas entre oposición e independientes. Esta tendencia puede reflejar cambios en la dinámica de la política local, donde las alianzas más flexibles o pragmáticas están ganando terreno en comparación con las coaliciones más claramente alineadas.

En este punto es importante aclarar que buena parte del conocimiento existente, insiste con buenos argumentos, que la dinámica política del orden nacional no propiamente encuentra correspondencia con la política en el ámbito subnacional (Došek y Freidenberg, 2013; Botero y Alvira, 2012). Por lo que los niveles de coherencia o incoherencia deben ser tomados con moderación. No obstante, en la ventana de observación se puede ver un aumento de la competitividad por parte de coaliciones con una alineación específica frente al ejecutivo nacional.

Conclusiones

El análisis de las coaliciones para la presentación de candidaturas a las 32 gobernaciones departamentales en Colombia, durante las elecciones subnacionales de 2019 y 2023, revela varias tendencias significativas que subrayan la importancia de las coaliciones preelectorales como una estrategia electoral efectiva. En ambos ciclos electorales han demostrado ser una vía dominante para la obtención de gobernaciones, frente a las candidaturas presentadas exclusivamente por partidos o por firmas.

Las coaliciones preelectorales permiten combinar recursos, bases de apoyo y estrategias de campaña de diferentes organizaciones políticas, maximizando así las probabilidades de éxito electoral para los actores coaligados. También develan el interés de las organizaciones subnacionales por adaptarse a sus contextos políticos y a negociar con criterios territoriales, no necesariamente supeditado a lo nacional.

Se resalta la relativa estabilidad en el comportamiento estratégico de las coaliciones a pesar de los cambios en el gobierno nacional. En 2018, Colombia eligió a Iván Duque del Centro Democrático, una figura de derecha, mientras que en 2022, Gustavo Petro, líder del Pacto Histórico y representante de una coalición de partidos de centro-izquierda, asumió la presidencia. A pesar de estas diferencias ideológicas a nivel nacional, las coaliciones en las elecciones subnacionales no han mostrado cambios drásticos en su estrategia. Esto indica que las dinámicas locales y la búsqueda de poder subnacional mantienen lógicas diferentes,

priorizando la pragmática colaboración para ganar gobernaciones.

Al aplicar la propuesta de clasificación de las coaliciones electorales de Uribe, et al. (2022) para el análisis de las coaliciones a gobernaciones, se encuentra que las coaliciones incoherentes moderadas y extremas han sido particularmente efectivas. En 2019, las coaliciones incoherentes moderadas (Gobierno-independiente) dominaron, pero su efectividad disminuyó en 2023, siendo reemplazadas en parte por las coaliciones incoherentes extremas y las coaliciones incoherentes moderadas (oposición-independiente), que vieron un notable incremento en su capacidad para ganar gobernaciones.

Estudiar las coaliciones a nivel subnacional resulta crucial para comprender la competencia por los cargos ejecutivos en Colombia, más aún, para comprender las dinámicas políticas en un cargo intermedio como las gobernaciones, tradicionalmente de menor interés para la literatura local que las alcaldías municipales. Las alianzas reflejan la flexibilidad y la adaptabilidad de las organizaciones políticas en un contexto donde la política local puede diferir significativamente de la nacional, pero no por esto, una desconexión completa de la discusión nacional, péndulo que se observa en la variación en los tipos de coaliciones entre 2019 y 2023.

Con la progresiva consolidación de las declaraciones de oposición a nivel subnacional en un futuro, el análisis podrá contrastar las dinámicas de coherencia en el ámbito territorial y frente al ejecutivo nacional, análisis multidimensional que permitirá discernir mejor las dinámicas pragmáticas locales. También, las variaciones entre tipo de estrategia electoral por distrito y la variación entre coherencia por tipo de distrito. Muestras de un campo emergente de estudio para la literatura política subnacional.

Referencias

- Botero, F., & Alvira, D. (2012). Fulano de tal va por su aval. Desconexión entre los niveles nacionales y locales de los partidos políticos en Colombia. En Wills, L., & Batlle, M. *Política y territorio: Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*. PNUD-IDEA-NIMD. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/undp-co-politicayterritorio-2013.pdf>
- Clerici, P., et al. (2016). Coaliciones políticas en América Latina. *Iberoamericana*, XVI, 61, 237-266. <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/2356/1939>



- Cruz, J., & Devoto, L. (2019). ¿Unidos o separados? Dimensionando el éxito de las coaliciones electorales a nivel subnacional en México (2000-2016). *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 64(235), 289-326. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.61872>
- Cruz, F. (2019). Construcción de coaliciones electorales en escenarios desnacionalizados. Un aporte teórico. *Revista de Estudios Políticos*, 184, 161-194. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.184.06>
- Devoto, L., & Olmeda, J. (2017) “Juntos pero no revueltos”. Estrategias electorales y coaliciones partidarias para la elección de diputados locales en los estados mexicanos (2000-2016). *Colombia Internacional*, 90: 157-187 <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.06>
- Duque, J. (2020). Alianzas y coaliciones en las elecciones de gobernadores en Colombia: Nuevas reglas, fragmentación y coordinación estratégica”. *Reflexión Política*, 22(46), 8-32 <https://doi.org/10.29375/01240781.3990>
- Estupiñán, L. (2006). El modelo territorial colombiano: Crisis y perspectivas. *Diálogos De Saberes*, (25), 91-108. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1973>
- Došek, T., & Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai*, 4(7), 161-178. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13903>
- Golder, Sona N. (2005). Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses. *Electoral Studies*, 24(4):643-63. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.01.007>
- Golder, S. (2006). Pre-electoral coalition formation in parliamentary democracies. *British Journal of Political Science*, 36(2):193-212. <https://doi.org/10.1017/S0007123406000123>
- Méndez de Hoyos, I. (2012). Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011). *Política y Gobierno* XIX(2):147-98. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/139>
- Pino, J.F. (2020). Trayectorias de Desarrollo de la Competitividad Electoral Subnacional en las Alcaldías Colombianas: 1988-2015. Datos, 63(3), e20190073. <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.3.217>
- Uribe, C., Cruz, C., & Acuña, F. (2022). ¿La unión hace la fuerza? Coaliciones preelectorales y competencia partidista en las elecciones locales y nacionales en Colombia (2018-2019). En Botero, F., et al. *En configuración Permanente. Partidos y elecciones nacionales y subnacionales, 2018-2019*. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Javeriana.

Together and also Mixed? Pre-Electoral Coalitions for Gubernatorial Elections in Colombia (2019-2023)

¿Juntos y también revueltos? Coaliciones preelectorales para la elección de gobernaciones en Colombia (2019-2023)

Nadia Pérez Guevara 

Investigadora Independiente

njperezg@gmail.com

Fabián Alejandro Acuña Villarraga 

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

fabianalejandro.acuna@gmail.com

Cristhian Uribe Mendoza 

Universidad Nacional de Colombia

cristhianuribem@gmail.com

Camilo Cruz Merchán 

Universidad Autónoma de Bucaramanga

ccruz794@unab.edu.co

Abstract

The results of the 2019 and 2023 subnational elections show that pre-election coalitions are an effective strategy for winning governorships. The aim of this paper is to characterize the types of coalitions and their competitiveness in subnational gubernatorial elections. It uses data from the National Civil Registry, party statements issued in accordance with the opposition statute filed before the National Electoral Council, and the classification criteria proposed by Uribe, et al. (2022). This study contributes to the emerging literature on coalitions, subnational elections and gubernatorial elections in Colombia. The results confirm the sharp differences between the national and subnational political logic, given the effectiveness of moderately incoherent coalitions and the predominant role of coalitions in governorship candidacies, both as a form of competition and as a winning strategy.

Keywords: Pre-electoral coalitions, Subnational politics, Governorships, Colombian political system

Resumen

Los resultados de las elecciones subnacionales de 2019 y 2023 evidencian que las coaliciones preelectorales son una estrategia efectiva para alcanzar el cargo de gobernación. El presente estudio tiene por objetivo caracterizar los tipos de coaliciones y su competitividad para las elecciones subnacionales a gobernación. Para esto, se usan los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las declaraciones partidarias del Estatuto de Oposición ante el Consejo Nacional Electoral, y como criterio de clasificación, la tipología de tipos de coaliciones propuesta por Uribe, et al. (2022). El presente estudio es una contribución a la emergente literatura sobre coaliciones, elecciones subnacionales y elecciones a gobernación en Colombia. Los hallazgos reafirman la separación entre las lógicas políticas nacionales y subnacionales, dada la efectividad de las coaliciones incoherentes moderadas y el rol preponderante de las coaliciones en las candidaturas a gobernación, tanto como forma de competir como estrategia ganadora.

Palabras clave: coaliciones preelectorales, política subnacional, gobernaciones, sistema político colombiano.

Resumo

Os resultados das eleições subnacionais de 2019 e 2023 evidenciam que as coalizões pré-eleitorais são uma estratégia eficaz para alcançar o cargo de governador. O presente estudo tem como objetivo caracterizar os tipos de coalizões e sua competitividade para as eleições subnacionais a governador. Para isso, são utilizados dados da Registraduría Nacional del Estado Civil, declarações partidárias do Estatuto de Oposição perante o Conselho Nacional Electoral e, como critério de classificação, a tipologia de tipos de coalizões proposta por Uribe, et al. (2022). Contribuição para a emergente literatura sobre coalizões, sobre eleições subnacionais e sobre eleições a governador na Colômbia. Os achados reafirmam a separação entre as lógicas políticas nacionais e subnacionais, dada a eficácia das coalizões incoerentes moderadas e o papel preponderante das coalizões nas candidaturas a governador, tanto como forma de competir quanto como estratégia vencedora.

Palavras-chave: coalizões pré-eleitorais, política subnacional, governadores, sistema político colombiano.

Article: Received May 20, 2024, and approved June 18, 2024.

Cómo citar este artículo:

Pérez et al. (2024) ¿Juntos y también revueltos? Coaliciones preelectorales para la elección de gobernaciones en Colombia (2019-2023). *Reflexión Política* 26 (53), pp 22-32. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5009>

1. Introduction

In the 2023 elections for subnational authorities, 78% of the governorships were won by representatives of electoral coalitions, demonstrating that this strategy is highly effective for winning elections to positions at the executive level (single-member positions) in Colombia. The purpose of this study is to contribute to the emerging literature on subnational political coalitions, contrasting the most and least effective electoral strategies between the 2019 and 2023 elections for the intermediate office of governors.

In Colombia, candidacies can be submitted in three ways: Significant Citizen Groups (GSC, for the Spanish original)¹, party candidacies, and coalitions; the latter can result from alliances between GSCs, joint candidacies between different parties, or mixed coalitions of GSC leaders backed by parties. Coalitions have become the preferred mechanism to compete for executive positions at all levels of government (mayor-municipality, governorships-departments, presidency-national), to the extent that party candidacies face limitations in terms of mobilizing the votes they need to win, while GSC candidacies have fallen into disuse as an exclusive form of presentation, and find that they have better prospects when they are accompanied by an alliance with other groups that support them.

This shows the importance of studying and characterizing coalitions as a recurrent strategy with significant results, for which the 32 departmental governorships (intermediate level) in Colombia will be taken as a sample. This article is divided into three sections, beginning with a review of the existing theoretical-conceptual specialized knowledge, followed by the review of the context of the competition for representation in Colombia at the intermediate level and the emergence of coalitions, and ending with some preliminary reflections.

2. Theoretical Framework

Pre-election coalitions have become a crucial area of study for understanding electoral dynamics and the configuration of political power at the national and subnational levels. Political organizations use them strategically to increase their chances of obtaining elected positions and, in some cases, forming governments after elections (Golder 2005, 2006).

A pre-election coalition involves coordination between actors to achieve common goals, which involves costs, negotiations, and the sharing of roles and benefits. This notion highlights the importance of cooperation and agreements in the political process, where each party takes risks and seeks to maximize its gains within a given electoral context (Clerici et al. 2016).

1. These are non-partisan candidacies that must previously obtain a certain number of signatures from the citizenry, as determined by law.

When political organizations anticipate close races, they may choose to join coalitions to support a common candidate, thereby consolidating votes that would otherwise be dispersed among various options. This phenomenon is especially relevant in single-person elections decided by simple majority, in which voters tend to avoid “wasting” their vote, favoring competitive candidates, even if they are not their first choice. In this context, coalition formation represents a political strategy calculated to offer the electorate a more solid alternative and increase the chances of victory in the election (Cruz Olmeda and Devoto, 2019). In addition to defining the electoral strategy, negotiations between party leaders also encompasses the distribution of the benefits that will accompany electoral success, which is a key aspect in the formation of pre-electoral coalitions or alliances (Strom, 2014; Golder, 2006).

The academic literature provides three explanations for the formation of pre-electoral coalitions: institutional explanations, the dynamics of electoral competition, and the internal characteristics of political organizations. Institutional explanations highlight that the electoral rules system creates incentives for cooperation between parties, especially in majoritarian representation systems, in which a coalition can be a crucial strategy for maximizing the chances of electoral success (Golder, 2005). In addition, the legal requirements for maintaining registration can put pressure on parties, especially minority ones, to opt for coalitions to ensure their survival in the political system (Méndez de Hoyos, 2012).

On the other hand, the dynamics of electoral competition indicate that contexts of high fragmentation, electoral volatility or opposition to a strong ruling party can favor the formation of pre-electoral coalitions (Reynoso, 2011; Méndez de Hoyos, 2012; Olmedo & Devoto, 2019). In such scenarios, political organizations strategically seek to form alliances to consolidate dispersed support and offer voters a more competitive option, with the aim of increasing their chances of victory in the election.

Finally, the internal characteristics of political organizations, such as their ideological positions, also influence the willingness to form coalitions. Although coalitions have historically been associated with parties of the same political spectrum (Méndez de Hoyos, 2012), empirical evidence suggests that the formation of coalitions between parties with divergent ideologies is increasingly common (Olmedo and Devoto,

2019). These strategic agreements between parties are essential to counter contemporary political challenges, such as party fragmentation and the de-nationalization of political systems, which have transformed the dynamics of political competition in Latin America. In this context, the territorialization of party politics at subnational levels has turned pre-electoral coalitions into a fundamental tool to ensure governability and effective political representation (Clerici et al. 2016; Cruz, 2019).

The formation of pre-electoral coalitions has significant repercussions on political dynamics and democracy in general. Even though these alliances may reflect the search for better electoral results for the parties involved, they also pose important challenges: on the one hand, they put the basic principle of accountability to the electorate in question, since the fragmentation of the electoral offer can make it difficult to clearly identify political leaders, diluting accountability (Duque Daza, 2020).

In addition, coalitions can have effects on the party system, either by strengthening electoral competitiveness, or by generating distortions in the citizens' assessment of candidacies (Méndez de Hoyos, 2012). Finally, the formation of pre-electoral coalitions can pose a risk for the effective consolidation of opposition parties, by diluting their political identity and hindering their ability to offer a clear alternative to the electorate (Basset and Franco, 2020).

A distinction must be made between pre-electoral coalitions, whose main purpose is to win the election, and post-electoral coalitions whose objective in parliamentary systems is to form a government, and in presidential systems to establish a joint position vis-à-vis the government, whether of support or opposition.

It is important to note that pre-electoral coalitions or alliances do not always translate into government coalitions, which has strategic implications for political parties. They are two types of coalitions that arise in two different political moments, and there is evidence that they are not always made up of the same organizations; i.e., sometimes organizations that did not support a candidacy in the electoral stage later decide to support the elected candidate (Uribe, Cruz, Acuña, 2022).

In the case of pre-election alliances, the parties commit to join forces only during the electoral process, without agreeing on cooperation after the election day. On the other hand, government coalitions imply closer collaboration



between parties, where they decide to be partners in the exercise of power. This collaboration can be seen in a variety of ways, such as the formation of a common bloc in the legislature, or the control of different offices in the administration's cabinet. In some cases, these coalitions can emerge even when partner parties competed separately in previous elections, highlighting the flexibility and complexity of "coalitional" dynamics in Latin American politics (Lisandro and Devoto, 2019).

In Colombia, the formation of electoral coalitions has been an increasingly frequent trend, especially in the electoral processes of 2019 and 2023. In these processes, multiple coalitions were registered to compete in regional elections for mayors and governorships. Despite its growing relevance, empirical research on the subject is still in an incipient stage, both at the general level and in the Colombian context specifically. This highlights the need to deepen the study of electoral coalitions and their impact on the country's political system and democracy.

3. Context: Subnational gubernatorial elections

In Colombia, the intermediate level of government is represented in the departmental governors, located between the municipal administrations and the national government. Although they were established in the Colombian territorial order since the Constitution of 1886, it was with the reform of 1991 that they acquired both political autonomy by allowing the popular election of governors, as well as fiscal and administrative powers. In addition, with the recognition of such status to nine national territories², the current 32 departments became the highest intermediate entities in the country³.

The Colombian institutional design previously established that the nomination of executive positions at the subnational level was subject to the decision of the presidency and negotiations with the traditional parties: the Liberal Party (PLC, for the Spanish original) and Conservative Party (PCC, for the Spanish original). Although the elections were directed towards the collegiate bodies, their purpose was to measure the electoral forces between national factions in the local competition (Pino, 2020: 2-43).

As Estupiñán Achury (2006) points out, the departments have powers of complementarity to the tasks of the municipalities, of intermediaries between the national and municipal governments, and of territorial coordination of issues related to economic and social development (Estupiñán Achury, 2006: 101). However, during the first decade of existence they were overshadowed by the numerous powers granted to the municipal level, and the expectation of the creation of the regions as autonomous entities superior to the governorships (Estupiñán Achury, 2006: 100-101).

The governorships are elected in concurrent subnational electoral processes, in which the executive positions of the governor and mayor's offices, and the members of the collegiate bodies of the Departmental Assembly, the Municipal Council and the district representatives (Ediles) are elected. These elections are held more than one year apart from the national elections, so it can be expected that there will be no carry-over effect or interaction between the national results and the subnational ones. Initially, the mandate of these authorities was three years, but in 2002, through Legislative Act 02 of 2002, it was extended to four years, which gave greater execution capacity to local leaders.

As for the election mechanism, subnational executive positions, including governorships, are elected in single-member districts by the simple majority system⁴. The Colombian electoral system recognizes three types of organizations authorized to present candidates: i) political parties and movements, ii) significant citizen groups, and iii) coalitions. Coalition candidacies are characterized by uniting two or more political forces or leaderships, which may include alliances between independent candidacies, between parties, or between independent candidacies and parties or organizations (Uribe, et al., 2022).

For the 2023 elections, a total of 35 party organizations were authorized to present candidacies. This explosion in the number of parties was the result of a series of decisions by both the Constitutional Court and the electoral authorities, including the National Electoral Council and the Council of State.

As of 2021, these authorities had decided in various rulings to facilitate legal status to

2. Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés-Providencia-Santa Catalina, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés and Vichada.

3. This is because the Political Constitution mentioned the possibility of creating a higher territorial unit: the region; however, so far there is no clear legal framework for its existence, and therefore, other than declarations of intent, there is no formally established region for now.

4. Only the city of Bogotá has the absolute majority system, a mechanism that was created by Legislative Act 03 of 2019, establishing the mandatory nature of the second round in cases where the winner does not reach a percentage greater than or equal to 40% of the votes, and a distance of ten percentage points from the nearest contender.

various organizations under the arguments of reparation to victims of political violence, compliance with the peace agreements signed in 2016 between the national government and the FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia) guerrillas, the autonomy of coalition actors who won seats in public corporations and in general the principle of pluralism of the Constitution of 1991.

These decisions, although consistent with the spirit of the 1991 Constitution, which emphasized multi-party and political plurality as the basis for democratization, are contrary to the intent of the political reforms undertaken since 2003, aimed at reducing the number of parties and strengthening them internally. So in practice, at least in terms of legal status, these decisions meant a kind of ad hoc political reform⁵.

4. Comparative data of the 2019-2023 gubernatorial coalitions

The data provided by the electoral authorities reveal a change in the number of gubernatorial candidacies between 2019 and 2023, indicating differences in the behaviors of the different types of candidacies. Table 1 presents a comparison of the candidacies registered for the gubernatorial elections in 2019 and 2023, classified according to the three types of qualified candidacies: Political Parties or Movements, Coalitions, and Significant Citizen Groups (GSC).

Table 1. Types of candidacies for governorships 2019-2023.

Type of candidac	2019	2023
Coalitions	68	93
Significant Citizen Groups (GSC)	9	10*
Political Party or Movement	96	148
Total	173	251

**It is important to mention that the Civil Registry registered as a Social Movement the GSC Reverdecer de las Islas REDI, an organization that presented a candidate for the governorship of San Andrés Islas. According to the internal regulations of the National Electoral Council, it is classified as a GSC.*

Source: Prepared by the authors based on data from the National Civil Registry (2023) and Uribe et al. (2022: 237).

When contrasting the data for 2019 and 2023, we find an overall increase in the number of registrations of gubernatorial candidacies by different types of political actors in Colombia, increasing from 173 candidacies in 2019 to 251 in 2023. The number of political parties or movements that registered candidacies increased from 96 in 2019 to 148 in 2023. In turn, the number of coalitions also increased, with 68 registered in 2019 and 93 in 2023. On the other hand, the participation of significant citizen groups also showed a slight increase, from 9 to 10, between these two years.

These data are consistent with the increase in the number of parties with legal status in force: while in 2019 seventeen parties were authorized to register candidacies, in 2023 the number increased to 35 organizations. This expansion of options led to an increase in candidacies, and also in coalition building, while the GCS option remains numerically stable.

Figure 1 shows the percentage comparison of the types of candidacies presented for the gubernatorial election between 2019 and 2023. The data reveal, firstly, a slight decrease in the percentage of registered coalitions, decreasing from 39.31% to 37.05%. This decrease is also present in the GSC registrations, which decreased from 5.20% in 2019 to 3.98%.

The percentage comparison provides a better picture of the trend, showing a consistent increase in the number of parties with legal status, the increase in the registration of party candidacies and a slight decrease in coalitions. However, in percentage terms, a greater decrease in the percentage of GSC candidacies is observed.

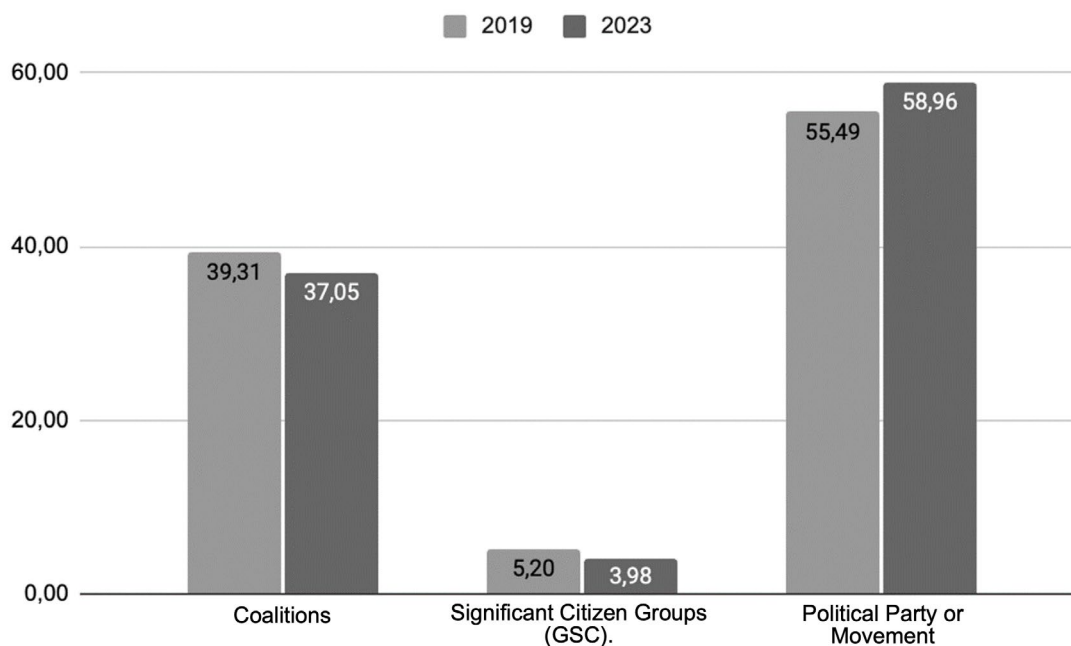
The above data must be contrasted with the electoral results to observe the competitiveness of each type of candidacy. Although the largest number of candidacies came from political parties, coalitions were the ones that won the highest proportion of governorships in both 2019 and 2023.

In 2023, coalitions won 25 out of 32 possible governorships (78%), and political parties won only 7 governorships out of a possible 32 (22%), while GSCs won no governorships at all. In 2019, coalitions won 26 of the 32 possible governorships (81%), while parties obtained 6 out of 32 possible (15.6%) and GSCs 1 out of 32 possible (3%).

5. Starting in 2024, the criteria of the electoral authorities changed, as a result of which some of the organizations authorized in 2023 will lose their legal status, but with the clarification that the effects of such decisions will only come into force for the 2026 elections, in order not to affect those elected to public office under the previous arrangement.



Figure 1. Percentage by type of candidacies competing for the departmental governorships 2019-2023.

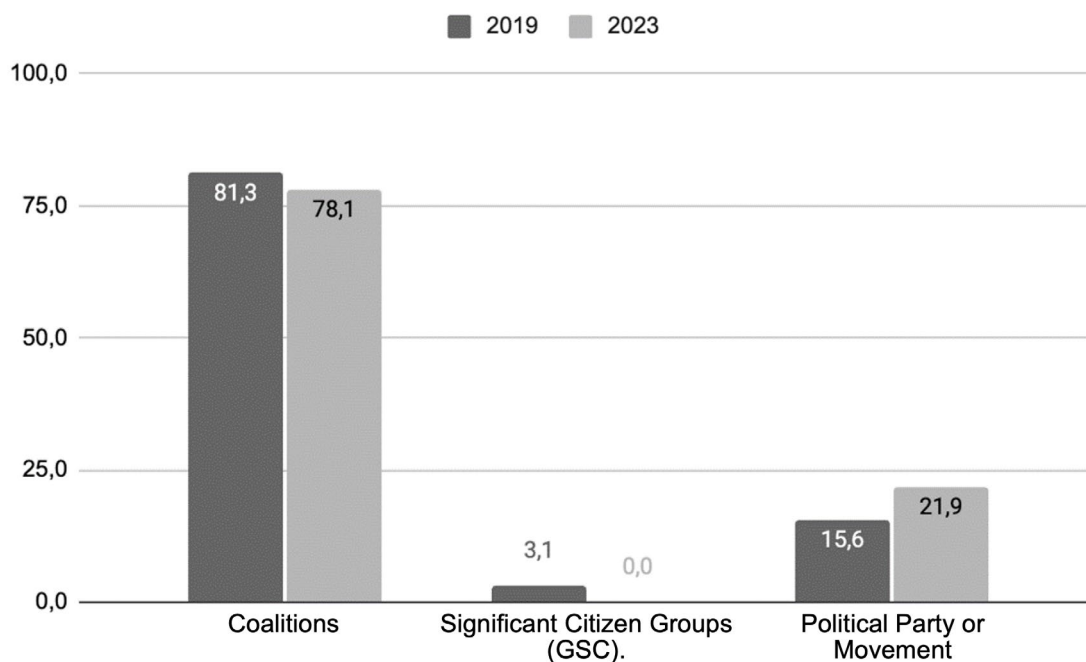


Source: Prepared by the authors based on information from RNEC 2019 and 2023.

These data show that coalition candidacies were, in both processes, the most effective electoral strategy, as well as an increase in the effectiveness

of party candidacies, while GSCs fail to be an effective strategy. This data is observable in Figure 2.

Figure 2. Percentage data of governorships elected according to type of candidacy 2019-2023.



Source: Prepared by the authors based on information from RNEC 2019 and 2023.

Given that coalitions are the most effective strategy, it is worth identifying what type of coalitions are the ones that presented candidacies, and of these which were most effective in winning more governorships. To this end, coalitions are characterized based on Uribe et al. (2022). The authors distinguish coalitions according to how close they are or are not to the national government, making use of the political statements that political parties and movements must make before the National Electoral Council (CNE, for the Spanish original). According to the opposition statute⁶, the parties are under the obligation of publicly declaring whether they will be part of the government coalition, will be independent, or will act in opposition at the executive level, according to the corresponding territorial order.

Although we are evaluating coalitions for the intermediate subnational level (departmental governorships), we have decided to make use of the political statements of parties and movements made in connection with their stance towards the national governments elected in 2018 and 2022. These national presidential periods have the particularity of having two different political orientations: in 2018 the elected government of Iván Duque belonged to the Democratic Center Party (right), and in 2022, Gustavo Petro became the first elected center-left government in Colombia's republican history. The purpose of the comparison is to identify whether coalitions behave differently taking into account their political stance towards the national government.

The opposition statute provides the possibility of clearly identifying the public statement of political organizations vis-à-vis the executive, depending on the level of government being evaluated, but in this paper the decision was made to use as reference the statement vis-à-vis the national government of two periods of government (2018 and 2022), based on two main reasons: first, because we are evaluating pre-electoral coalitions, and the only information available at that time is the statement of parties towards the national government⁷, and second, because the Colombian party system is national in nature and is not differentiated at the subnational level, which does not necessarily mean that there

is a total correspondence between the different levels of government.

Based on the political statements of the parties or movements vis-à-vis the government, it is possible to identify the coherence or not of the coalitions that presented candidacies for governor in 2018 and 2023. Coalitions can be classified as coherent or incoherent, depending on the alignment, independence, or opposition to the national government of the political organizations that are part of the coalition (Uribe et al., 2022).

This evaluation of coherence allows distinguishing between coherent coalitions, in which the groups that compose it coincide in either their support for the current administration, or in their opposition to it, or in that all the organizations in the coalition hold that they are independent from the government.

In turn, those called incoherent coalitions are characterized by the fact that some of the organizations that make up the coalition support the government, while others oppose it or claim to be independent. But the level of incoherence can be classified as moderate when the coalition is formed between pro-government and independent groups, or as an extremely incoherent coalition, in the case of alliances between pro-government and opposition groups (Uribe, et al., 2022) (see table 2).

The dynamics of coherence and incoherence reflect the complexity of party politics in Latin America and the importance of coalitions as a mechanism to manage this ideological and programmatic diversity in the pursuit of common goals (Clerici, et al., 2016: 257).

Taking into account the proposal for the classification of coalitions, according to the coherence of the statements on their stance towards the national governments elected in 2018 and 2022 (which are of two different political orientations) made by the political organizations that form part of coalitions that presented candidates for the departmental governorships in the subnational elections of 2019 and 2023, it was found that in 2019 the most frequent type of coalition was of the moderate type, between organizations declared as pro-government and independent (54%).

6. Article 6 of Law 1909 of 2018, the Opposition Statute, indicates: "Political Statement. Within the month following the beginning of the Administration, under penalty of being considered a violation of the regime contained in Law 1475 of 2011, and being sanctioned ex officio by the Electoral Authority, each political organization must choose between: 1. Declaring itself to be in opposition. 2. Declaring itself independent. 3. Declaring itself a government organization. The political organizations that registered the elected candidate as President of the Republic, governor or mayor will be considered as government or in government coalition..."

7. If we were reviewing the post-electoral coalitions, it would make sense to use as reference the statement of the parties and movements on their stance towards the newly elected local-departmental administrations.



Table 2. Classification of coalitions according to coherence.

Type of coalition	Alliance between 2 or more organizations that declare their stance towards the national government:
Coherent (Government)	Of the Government
Coherent (Independent-independent)	Independent
Coherent (Opposition)	Of the opposition
Coherent (Other)	Groups that are not required to declare their stance
Incoherent extreme (opposition-government)	Of the opposition and of the government
Incoherent moderate (government-independent)	Of the government and independent
Incoherent moderate (opposition-independent)	Of the opposition and independent

Source: Prepared by the authors based on Uribe, et al., 2022.

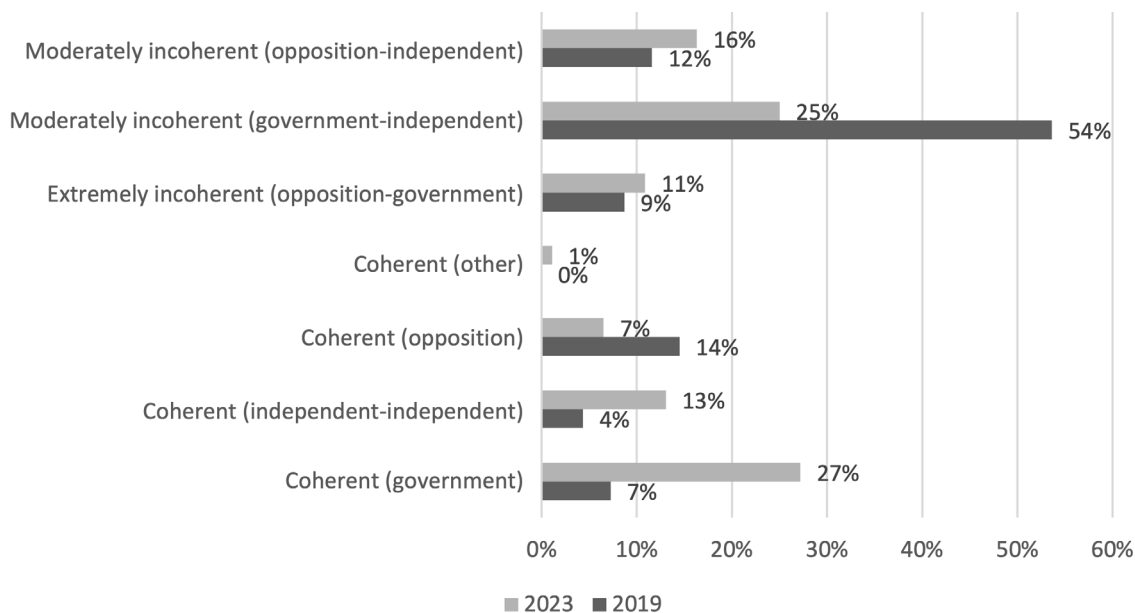
The dynamics of coherence and incoherence reflect the complexity of party politics in Latin America and the importance of coalitions as a mechanism to manage this ideological and programmatic diversity in the pursuit of common goals (Clerici, et al., 2016: 257).

Taking into account the proposal for the classification of coalitions, according to the coherence of the statements on their stance towards the national governments elected in 2018 and 2022 (which are of two different political orientations) made by the political organizations that form part of coalitions that presented candidates for the departmental governorships in the subnational elections of 2019 and 2023, it was found that in 2019 the most frequent type of coalition was of the moderate type, between organizations declared as pro-government and independent (54%).

Instead, in 2023 the largest proportion is held by coalitions between parties or organizations declared in favor of the Government. In turn, in 2019 there were more coalitions between opposition groups (14%) than in 2023 (7%), and in both election periods there is a similar proportion of coalitions of extreme incoherence, that is, that include organizations declared as both pro-government and opposition, and that presented candidacies for governor, as shown in Figure 3.

These data reflect dynamic trends in political alliances at the subnational level and suggest changes in electoral strategies in response to national politics and local realities. Increased polarization and alignment with the government, coupled with declining opposition coalitions, could significantly influence policies and governance at the departmental level.

Figure 3. Candidacies in coalitions according to their level of coherence 2019-2023.

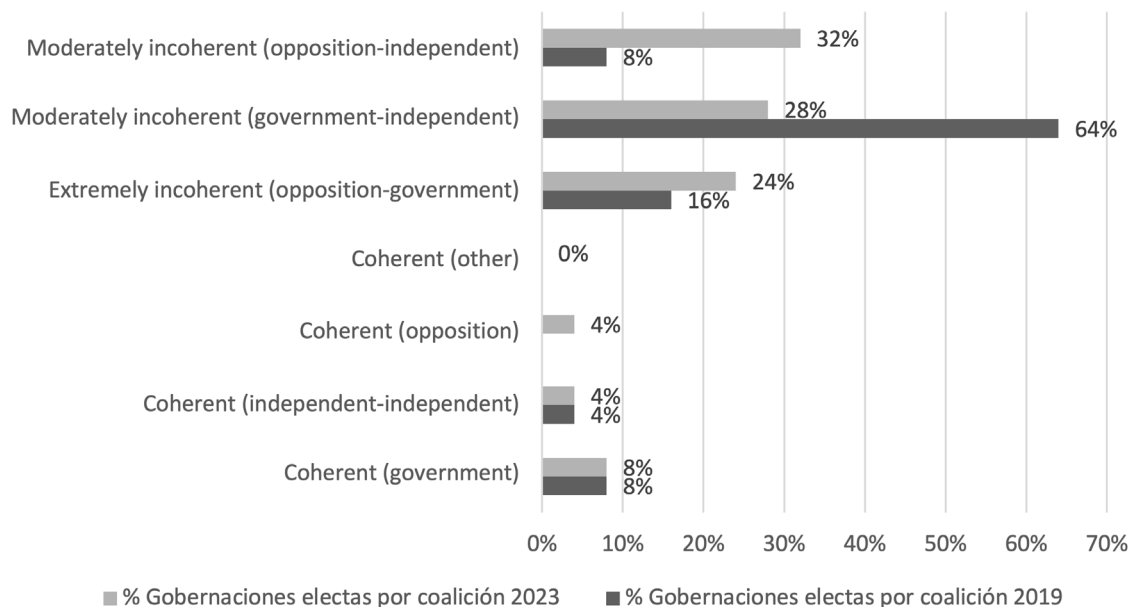


Source: Prepared by the authors based on information from RNEC 2019 and 2023.

After describing the type of coalitions that presented the gubernatorial candidacies, the next step is to identify which were most successful in winning the governorships, i.e., the coalition candidacies that were actually elected. In the 2019 subnational elections, 16 governorships out of 32 (64%) were elected under a moderately incoherent coalition scheme, which included government and independent

groupings, which is similar to what happened in the 2023 elections. However, that proportion was divided between government and independent coalitions (28%) and opposition and independent groupings (32%), whereas in 2023 the proportion of extremely incoherent coalitions (Government-opposition) that won governorship positions was higher (24%), as shown in Figure 4.

Figure 4. Governorships elected by coalitions according to their level of coherence 2019-2023.



Source: Prepared by the authors based on information from RNEC 2019 and 2023.

The data on the percentage of governorships elected by coalition type in 2019 and 2023 reveal several interesting trends in terms of the coherence and incoherence of the political alliances.

The percentage of governorships elected by coherent coalitions in favor of the government remained constant at 8% in both years; in turn, coherent coalitions between independents also maintained their percentage at 4% in both years. These figures suggest that coalitions strictly aligned with the government or made up of independents have not changed significantly in their ability to win governorships between 2019 and 2023.

Moderately incoherent coalitions between pro-government and independents were the most common in 2019 (64%), but their effectiveness decreased markedly, falling to 28% in 2023. This indicates a decline in the ability of these coalitions to win governorships, possibly due to an increase in the preference for alliances more clearly aligned with a specific political orientation.

Increased effectiveness of extremely incoherent coalitions (opposition-government). The percentage of governorships won by extremely incoherent coalitions (opposition-government) increased from 16% in 2019 to 24% in 2023. This increase suggests that pragmatic coalitions, which cross opposition and government lines, have become more effective in winning governorships, perhaps due to greater flexibility or adaptability in local politics.

Increase in moderately incoherent coalitions (opposition-independent): moderately incoherent coalitions between opposition and independents showed a significant increase, from 8% in 2019 to 32% in 2023. This growth reflects a shift toward alliances between opposition parties and independents, which have proven increasingly successful in winning governorships.

Coherent opposition coalitions, on which there is no data for 2019, account for 4% in 2023, indicating that these coalitions are beginning to gain some traction, which, if analyzed together with



the increase in moderately incoherent coalitions, shows an increase in the competitiveness of the differentiated formulas of the national executive, and perhaps, a greater identification of programmatic lines by the electorate compared to 2019.

In summary, these data show an evolution in the strategy of political coalitions, with a reduction in the effectiveness of moderate coalitions between government and independents, and an increase in the effectiveness of extremely and moderately incoherent coalitions between opposition and independents. This trend may reflect changes in local policy dynamics, where more flexible or pragmatic alliances are gaining ground compared to more clearly aligned coalitions.

At this point, it is important to clarify that much of the existing literature insists, with good arguments, that the political dynamics of the national order do not directly correspond to politics at the subnational level (Došek & Freidenberg, 2013; Botero & Alvira, 2012). Therefore, the levels of coherence or incoherence should be viewed with healthy skepticism. However, the observation window shows an increase in the competitiveness of coalitions with a specific alignment with the national executive.

5. Conclusions

The analysis of coalitions for the presentation of candidacies for the 32 departmental governorships in Colombia during the subnational elections of 2019 and 2023 reveals several significant trends that underscore the importance of pre-electoral coalitions as an effective electoral strategy. In both electoral cycles they have proven to be a dominant way to obtain governorships, compared to candidacies presented exclusively by parties or by gathering signatures.

Pre-election coalitions make it possible to combine resources, support bases, and campaign strategies of different political organizations, thus maximizing the chances of electoral success for coalition actors. They also reveal the interest of subnational organizations in adapting to their political contexts and negotiating with territorial criteria, not necessarily subordinated to the national level.

The relative stability in the strategic behavior of the coalitions is highlighted despite the changes in the national government. In 2018, Colombia elected Iván Duque of the Democratic Center, a right-wing figure, while in 2022, the presidency was won by Gustavo Petro, leader of the Historical Pact and representative of a coalition of center-

left parties. Despite these ideological differences at the national level, coalitions in subnational elections have not shown drastic changes in their strategy. This indicates that local dynamics and the search for subnational power maintain different logics, prioritizing pragmatic collaboration to win governorships.

Applying the classification of electoral coalitions proposed by Uribe et al. (2022) for the analysis of coalitions for governorships, it was found that moderately and extremely incoherent coalitions have been particularly effective. In 2019, moderately incoherent coalitions (government-independent) dominated, but their effectiveness declined in 2023, being partly replaced by extremely incoherent coalitions and moderately incoherent coalitions (opposition-independent), which saw a notable increase in their ability to win governorships.

Studying coalitions at the subnational level is crucial to understanding the competition for executive positions in Colombia, even more so, to understand the political dynamics in an intermediate position such as governorships, traditionally of less interest to the local literature than municipal mayors. Alliances reflect the flexibility and adaptability of political organizations in a context where local politics can differ significantly from national politics, although they are not entirely disconnected from the national discussion, a pendulum that is observed in the variation in the types of coalitions between 2019 and 2023.

With the progressive consolidation of opposition statements at the subnational level in the future, the analysis will be able to contrast the dynamics of coherence at the territorial level vis-à-vis the national executive, a multidimensional analysis that will allow us to better discern the local pragmatic dynamics. This also applies to the variations between the type of electoral strategy by district and the variation between coherence by type of district. These signal an emerging field of study for subnational political literature.

References

- Botero, F., & Alvira, D. (2012). Fulano de tal va por su aval. Desconexión entre los niveles nacionales y locales de los partidos políticos en Colombia. En Wills, L., & Batlle, M. *Política y territorio: Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*. PNUD-IDEA-NIMD. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/undp-co-politicayterritorio-2013.pdf>

- Clerici, P., et al. (2016). Coaliciones políticas en América Latina. *Iberoamericana*, XVI, 61, 237-266. <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/2356/1939>
- Cruz, J., & Devoto, L. (2019). ¿Unidos o separados? Dimensionando el éxito de las coaliciones electorales a nivel subnacional en México (2000-2016). *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 64(235), 289-326. <https://doi.org/10.22201/fcyps.2448492xe.2019.235.61872>
- Cruz, F. (2019). Construcción de coaliciones electorales en escenarios desnacionalizados. Un aporte teórico. *Revista de Estudios Políticos*, 184, 161-194. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.184.06>
- Devoto, L., & Olmeda, J. (2017) "Juntos pero no revueltos". Estrategias electorales y coaliciones partidarias para la elección de diputados locales en los estados mexicanos (2000-2016). *Colombia Internacional*, 90: 157-187 <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.06>
- Duque, J. (2020). Alianzas y coaliciones en las elecciones de gobernadores en Colombia: Nuevas reglas, fragmentación y coordinación estratégica". *Reflexión Política*, 22(46), 8-32 <https://doi.org/10.29375/01240781.3990>
- Estupiñán, L. (2006). El modelo territorial colombiano: Crisis y perspectivas. *Diálogos De Saberes*, (25), 91-108. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1973>
- Došek, T., & Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Polítai*, 4(7), 161-178. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13903>
- Golder, Sona N. (2005). Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses. *Electoral Studies*, 24(4):643-63. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.01.007>
- Golder, S. (2006). Pre-electoral coalition formation in parliamentary democracies. *British Journal of Political Science*, 36(2):193-212. <https://doi.org/10.1017/S0007123406000123>
- Méndez de Hoyos, I. (2012). Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011). *Política y Gobierno XIX(2)*:147-98. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/139>
- Pino, J.F. (2020). Trayectorias de Desarrollo de la Competitividad Electoral Subnacional en las Alcaldías Colombianas: 1988-2015. *Dados*, 63(3), e20190073. <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.3.217>
- Uribe, C., Cruz, C., & Acuña, F. (2022). ¿La unión hace la fuerza? Coaliciones preelectorales y competencia partidista en las elecciones locales y nacionales en Colombia (2018-2019). En Botero, F., et al. *En configuración Permanente. Partidos y elecciones nacionales y subnacionales*, 2018-2019. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Javeriana.

Políticos locais e conexões multinível: a atuação de brokers eleitos no federalismo brasileiro¹

Local politicians and multilevel connections: elected brokers in Brazilian federalism

Políticos locales y conexiones multinivel: el papel de los intermediários electos en el federalismo brasileño

Marta Mendes da Rocha² 

Universidade Federal de Juiz da Fora

mendes_rocha@yahoo.com.br

Lucas de Oliveira Gelape³ 

Centro de Política e Economia do Setor Público, Fundação Getúlio Vargas

lgelape@gmail.com

Resumo

Neste trabalho, investigamos a atuação de políticos locais eleitos como brokers de políticos em nível estadual ou federal. Mais especificamente, avaliamos as alianças entre prefeitos ou vereadores com deputados federais ou estaduais brasileiros. Quais são as especificidades de sua forma de atuação e os mecanismos subjacentes às suas relações? Para tanto, empregamos uma abordagem multimétodos, combinando dados quantitativos de surveys com deputados federais e estaduais, e dados qualitativos inéditos de entrevistas com vereadores e com assessores de deputados estaduais. Nossos resultados mostram que ambos são mediadores em potencial. Contudo, ao contrário do esperado pelas teorias que destacam o papel da assimetria informacional em favor dos brokers, eles se destacam pelas suas conexões ascendentes, que lhes permitem resolver problemas, ainda que encontremos características de assimetria informacional especialmente no caso de vereadores.

Palavras-Chave: Instituições políticas, Eleições, Federalismo, Governo municipal, Políticos, Brasil

Abstract

In this study, we assess the brokerage relationship between locally elected and state/federal-level politicians. More specifically, we evaluate the alliances between Brazilian mayors and city councilors with federal or state deputies. What are the specificities of these locally elected politicians' activities and the underlying mechanisms of these relationships? Employing a multi-method approach, we integrate quantitative survey data with federal and state deputies, and new qualitative data from interviews with city councilors and state deputies' staff. Our findings show that these local politicians

1. Apresentamos uma versão anterior de parte dos argumentos na plataforma SciELO Preprints (<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4064>). Nesta versão, apresentamos um novo argumento e incorporamos novas evidências que não se encontravam no pré-print. Agradecemos aos bolsistas Gabrielly Cardoso, Brenda Barreto e Matheus Fassini pelo auxílio na realização e transcrição das entrevistas; ao CEL-UFMG, em especial Manoel Santos e Rafael Câmara, pelo compartilhamento dos resultados dos surveys utilizados; e à Débora Thomé, George Avelino, Marco Antonio Faganello, Martín Freigedo, Rodolfo Disi Pavlic, Tomás Dosek, e demais participantes do II Seminário Internacional Política Subnacional em América Latina da REPSAL, e aos pareceristas da Revista Reflexión y Política pela leitura atenta e comentários a esta pesquisa. Os apêndices online deste trabalho se encontram em: <https://hdl.handle.net/10438.3/EK2/HEEZEY>.
2. Para o desenvolvimento deste trabalho recebemos apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Processos 309865/2021-2 e 404486/2023-1).
3. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2023/04854-6. São Paulo, Brasil.

are potential brokers. However, unlike what would be expected by informational asymmetry theories, these brokers' activities are more associated to their upward connections, which assists them in solving voters' problems, even if we also find characteristics related to informational asymmetry in the case of city councilors.

Keywords: Political institutions, Elections, Federalism, Municipal government, Politicians, Brazil

Resumen

En este trabajo, investigamos el papel de los políticos locales como intermediarios de los políticos a nivel estatal o federal. Más específicamente, evaluamos alianzas entre alcaldes o concejales con diputados federales o estatales brasileños ¿Cuáles son las especificidades de su manera de actuar y los mecanismos que subyacen a sus relaciones? Para este fin, empleamos un enfoque multi-método, combinando datos cuantitativos de encuestas con diputados federales y estatales, y datos cualitativos no publicados de entrevistas con concejales y asesores de diputados estatales. Nuestros resultados muestran que ambos son mediadores potenciales. Sin embargo, contrario a lo esperado por las teorías que resaltan el papel de la asimetría informacional a favor de los intermediarios, estos destacan por sus conexiones ascendentes, que les permiten resolver problemas, aunque encontramos características de asimetría informativa especialmente en el caso de los concejales.

Palabras clave: Instituciones políticas, Elecciones, Federalismo, Gobierno municipal, Políticos, Brasil

Artículo: Recibido el 10 de mayo de 2024 y aprobado el 25 de junio de 2024.

Cómo citar este artículo:

Gelape, L. & Mendes da Rocha, M. (2024) Políticos locais e conexões multinível: a atuação de brokers eleitos no federalismo brasileiro. *Reflexión Política* 26 (53), pp 33-47. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4998>

Introdução

Os *brokers*, também chamados de mediadores, intermediários ou operadores políticos⁴, desempenham um papel importante na política democrática, especialmente no universo das políticas distributivas não programáticas. Isto é, aquelas que concentram benefícios e dispersam custos e permitem a discricionariedade dos políticos na definição de quem deve e quem não deve acessar os benefícios (Stokes et al., 2013). Eles, por exemplo, ajudam os eleitores a acessarem recursos e benefícios junto a políticos e agências estatais e mobilizam votos para candidatos e partidos. Esta categoria tem sido utilizada para estudar relações políticas em diversos países, como Argentina (Auyero, 2001; Stokes et al., 2013; Zarazaga, 2014; Camp, 2017), México (Holland & Palmer-Rubin, 2015; Langston & Castro Cornejo, 2023), Colômbia (Holland & Palmer-Rubin, 2015), Paraguai (Dosek, 2023), Peru (Muñoz, 2014), Gana (Brierley & Nathan, 2021), Indonésia (Aspinall, 2014) e Brasil (Ames, 1994; Avelino et al., 2012; Nunes, 2015; Novaes, 2018; Hoyler, 2022).

A centralidade da intermediação política nessas democracias torna bem-vindo o fortalecimento do uso deste conceito neste período recente. Contudo, na maior parte desses estudos, os mediadores são lideranças locais que não exercem cargo eletivo e não desempenham funções representativas formais. Os poucos trabalhos que incorporam políticos locais eleitos no rol de mediadores tendem a tratar eleitos e não eleitos de forma indiscriminada, a partir de um mesmo enquadramento teórico e analítico (Stokes et al., 2013; Szwarcberg, 2014). Dessa forma, a literatura não explora elementos importantes dessas dinâmicas, entre elas a atuação e as especificidades dos brokers eleitos, isto é, detentores de mandatos eletivos nos sistemas políticos onde se encontram.

Neste trabalho, exploramos as especificidades da atuação de prefeitos e vereadores brasileiros que, além de suas funções representativas (ou também por causa delas), desempenham o papel de *brokers* de políticos situados em outros níveis. Apesar de serem conhecidas no caso brasileiro (Ames, 1994; Bezerra, 1999; Avelino et al., 2012), só recentemente as relações entre políticos locais e aqueles de outros níveis da federação passaram a ser enquadradas explicitamente sob o conceito de *brokers* (Nunes, 2015;

4. A partir deste ponto, usaremos os termos de forma intercambiável. Elas são categorias analíticas (e não nativas) usadas na literatura que destacam a posição e o papel desempenhado por esses atores, que recebem denominações diferentes a depender do contexto. No Brasil, é comum que sejam chamados de cabos eleitorais (ainda que essa expressão abarque atores que podem ser brokers ou não); na Argentina eles são conhecidos como *punteros*.



Eduardo, 2016; Novaes, 2018). Nosso problema de pesquisa pode ser sintetizado como: se vereadores e prefeitos desempenham papel de mediadores e se constituem como *brokers*, que tipo de mediadores eles são? Quais são as especificidades de sua forma de atuação? Quais são os mecanismos subjacentes às relações entre eles, os deputados e os eleitores?

Argumentamos que a abordagem empregada pela literatura até o momento é inadequada, pois ela desconsidera as especificidades da posição institucional dos políticos locais, que lhes dá prerrogativas decisórias e acesso diferenciado a lideranças políticas. Esses políticos são *brokers*, e tais características conduzem a atuações específicas, dentro do *framework* de possibilidades teóricas. Outra discordância com essa literatura está em sua ênfase excessiva nos vínculos partidários e nos riscos de delegação assumidos pelos chefes políticos. Como pretendemos mostrar, no caso dos mediadores eleitos, os partidos não são os únicos nem principais canais que estruturam as alianças entre políticos locais e deputados, especialmente fora do contexto de sistemas partidários fortes. Além disso, a relação entre eles se aproxima de um jogo de soma positiva, em que os incentivos para cooperação induzem relações com potencial de ganho para todos os participantes. Se é assim, o risco, a incerteza, e o monitoramento perdem a centralidade apontada pela literatura comparada.

Acreditamos que a investigação do caso brasileiro pode gerar *insights* para compreender a atuação dessa modalidade de *brokers* (detentores de mandatos que combinam suas funções representativas com sua atuação como mediadores) em países descentralizados onde os políticos locais possuem prerrogativas decisórias e recursos políticos importantes. Ela também pode ensejar lições para aqueles contextos caracterizados por sistemas partidários em faixas intermediárias de institucionalização. Além destes campos, esperamos contribuir com o debate sobre as políticas distributivas e as dinâmicas de intermediação multinível, em especial no Brasil.

Nosso artigo também reforça o potencial de se trabalhar com evidências qualitativas para a análise de *brokers*. Os estudos recentes sobre mediadores no Brasil se valem majoritariamente de técnicas quantitativas, que não permitem captar elementos importantes dessa dinâmica (Ames, 1994; Avelino, Biderman e Barone, 2012; Nunes, 2015; Eduardo, 2016; Novaes, 2018)⁵.

Assim, seguimos uma rica tradição na política comparada de trabalhos multimétodos, e combinamos evidências qualitativas (entrevistas em profundidade com assessores de deputados e vereadores) e quantitativas (*survey* com deputados estaduais e federais) para abordar este fenômeno.

Para investigar nossas perguntas de pesquisa, nos orientamos por três dimensões centrais deste tema: (i) quem desempenha o papel de *broker*; (ii) qual é a fonte de seu capital e influência política; e (iii) os riscos da delegação e o problema do monitoramento. Confrontamos os nossos achados com a literatura em cada uma dessas dimensões.

Nossas evidências apontam que prefeitos e vereadores exercem potencialmente o papel de *brokers* de deputados estaduais e federais, sendo que esses últimos se assemelham ao modelo canônico descrito pela teoria, enquanto os prefeitos (em especial de pequenos municípios) se destacam pela sua reputação local e conexões ascendentes. Esses vínculos que conectam essas alianças são, em alguma medida, partidários, mas também estabelecidos por outras lealdades relevantes, como a geográfica ou pessoal. O capital político dos operadores políticos advém da sua reputação junto ao eleitorado, por meio do contato direto dos eleitores (vereadores) ou notoriedade local e prerrogativas constitucionais (prefeitos), e capacidade de entregas dos pedidos coletivos ou individuais, seja por meio de emendas, auxílio com a burocracia ou atendimento a pedidos individuais. Tais atividades evidenciam a importância das conexões ascendentes para esses *brokers* e, ao menos no caso dos vereadores, o papel da assimetria informacional. Por fim, ainda que as alianças envolvam alguma incerteza, a diversidade de vínculos e incentivos decorrentes das atividades praticadas mostram que os riscos de delegação são menores do que o esperado. A existência de mecanismos formais e informais de monitoramento não parece ser acompanhada de maiores punições em casos de fracassos, e as relações ensejam um jogo de soma positiva, com grandes benefícios esperados pelos participantes dessas trocas.

2. Estratégia empírica

Para investigar o problema proposto, analisamos o caso das relações entre deputados e políticos locais no Brasil. Uma série de características deste país induzem os atores políticos locais e estaduais/nacionais a cooperarem. A Constituição de 1988,

5. O trabalho de Bezerra (1999), no qual o autor explora as relações entre prefeitos e deputados federais por meio de uma etnografia, é uma exceção. Mas trata-se de estudo realizado há mais de vinte anos. Além dele, podemos destacar os de Hoyler, Gelape e Silotto (2021) e Hoyler (2022).

atualmente vigente, estabeleceu a autonomia política e administrativa dos municípios, o que aumentou a importância dos líderes locais, especialmente dos prefeitos. No entanto, a maioria dos municípios continua dependente de transferências de recursos de níveis superiores. Do lado dos políticos locais, prefeitos cultivam vínculos com representantes estaduais e nacionais para buscar investimentos em projetos de infraestrutura e obras públicas, considerados alguns dos principais sinais de boa administração, e do seu poder e prestígio (Palmeira & Goldman, 1996; Bezerra, 1999; Eduardo, 2016). Nas eleições gerais, disputadas dois anos após as eleições locais, deputados federais e estaduais disputam cadeiras sob um sistema eleitoral de lista aberta com magnitude alta. Assim, deputados possuem incentivos para se aliar a políticos locais, pois dependem desses aliados para obter crédito pelos benefícios entregues, para construir uma boa reputação em sua região e, conseqüentemente, ganhar votos (Bezerra, 1999; Ames et al., 2008; Avelino et al., 2012; Nunes, 2015; Eduardo, 2016).

No Brasil a distribuição de poderes entre Executivo e Legislativo, nas três esferas de governo, concentra autoridade e recursos no presidente, governadores e prefeitos. Estes, além de influir fortemente na produção legislativa e ter o monopólio da proposição do orçamento, também possuem iniciativa exclusiva de leis em algumas áreas. Assim, os prefeitos legislam e executam políticas nas áreas sob jurisdição dos municípios como planejamento urbano, atenção primária à saúde, educação infantil e ensino fundamental, transporte público, entre outras.

Apesar da assimetria a favor do Executivo, deputados estaduais e federais também têm importantes prerrogativas, podendo criar e modificar leis, emendar proposições do Executivo, criar e regulamentar políticas públicas, fiscalizar o Executivo e apresentar emendas ao orçamento para beneficiar suas localidades e segmentos sociais⁶. Os deputados também contam com uma série de recursos para o exercício de seu mandato – gabinetes, pessoal qualificado, recursos financeiros, materiais e tecnológicos –, e parte deles é empregado a serviço do atendimento às suas bases.

Os vereadores possuem as prerrogativas formais de legislar e fiscalizar o Executivo. Mas eles tendem a dedicar seu tempo a atividades com

menos custos e que são mais tangíveis para os eleitores, entre elas fazer a mediação entre eleitores e a administração municipal para a solução de problemas dos bairros e comunidades (Rocha e Silva, 2017; Hoyler et al., 2021; Hoyler, 2022).

Neste trabalho, empregamos uma abordagem multimétodos, na qual integramos evidências quantitativas e qualitativas para discutir as especificidades dos *brokers* eleitos e os mecanismos subjacentes às suas relações com os políticos em nível estadual/federal e os eleitores. Mais especificamente, nos valem dos dados produzidos em quatro ondas de survey (duas com deputados estaduais e outras duas com deputados federais) e a um conjunto de entrevistas com assessores de deputados estaduais e vereadores⁷.

O survey nos permite apontar a frequência com que deputados realizam atividades associadas à atividade de intermediação, seja no nível federal ou estadual, além de destacar a importância de políticos locais para a sua atuação. As entrevistas em profundidade, por sua vez, nos dão evidências dos desdobramentos de processos ao longo do tempo a partir da visão dos atores, e nos permitem investigar mecanismos que são apenas presumidos nas análises quantitativas. Elas fornecem uma descrição mais detalhada (*thick description*) de como os atores fazem escolhas, agem e reagem em suas relações mútuas (Martin, 2013).

No caso dos deputados federais, utilizamos duas ondas (2010, 2014) da pesquisa “Elites Parlamentares na América Latina” realizada pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL/DCP/UFMG) e Universidade de Salamanca. Já para o caso dos deputados estaduais, utilizamos ondas (2007 e 2012) da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação dos legisladores estaduais em doze unidades da Federação”⁸ do CEL/DCP/UFMG (Castro et al., 2009; Ranulfo Melo, 2011).

O critério de escolha dos assessores de deputados para entrevistas se baseou na identificação de legisladores estaduais com maior probabilidade de se apoiarem em políticos locais como *brokers*. Para tanto, selecionamos assessores de deputados estaduais eleitos para a legislatura 2015-2018 com pelo menos 30% de seus votos em uma determinada região de um estado brasileiro⁹, tendo em vista as evidências de que legisladores com votação concentrada estão associados ao trabalho

6. A influência dos parlamentares sobre o orçamento aumentou consideravelmente depois de 2015 com a introdução das chamadas emendas impositivas no nível nacional e na maioria dos estados brasileiros. A partir de então a execução pelo Executivo das emendas parlamentares passou a ser obrigatória. Ver: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/estados-seguem-congresso-nacional-e-emendas-aos-orcamentos-estaduais-representam-r-95-bilhoes/>. Acessado em 30/06/2024.

7. Nos apêndices online, discutimos com maior profundidade os instrumentos adotados, as amostras empregadas, e as limitações existentes à nossa estratégia empírica.

8. Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Ceará, Pará, Tocantins, Goiás e Mato Grosso.



territorial em municípios (Carvalho, 2003). No total, foram realizadas dez entrevistas (entre setembro e novembro de 2019), com nove chefes de gabinete e um assessor de nove deputados estaduais diferentes.¹⁰

Optamos por falar com os assessores pela suposição de que eles conheceriam o trabalho cotidiano do mandato em maior profundidade (por exemplo, os contatos com diferentes municípios e eleitores, mecanismos utilizados em negociações, tarefas desempenhadas), além da maior facilidade de acesso se comparados aos deputados. Para alcançar o lado dos *brokers*, também entrevistamos quatro vereadores (de dois municípios), que foram citados por três dos assessores como *brokers* importantes de seus deputados.

3. Os *brokers* na política comparada

Nesta seção, apresentamos três dimensões da literatura comparada sobre mediadores, de forma a evidenciar as insuficiências que ela apresenta ao lidar com *brokers* eleitos. Mais especificamente, tratamos de quem desempenha o papel de *broker*, de onde vem seu capital político, e os riscos de delegação envolvidos nestas relações. Na seção seguinte, analisamos essas dimensões à luz desta discussão teórica e das nossas evidências junto a deputados, assessores e vereadores.

3.1 Quem desempenha o papel de *brokers*?

Em geral, a definição de *broker* adotada na literatura de política comparada se aproxima do conceito proposto por Stokes et al. (2013): intermediários locais que proveem benefícios focalizados e resolvem problemas dos cidadãos; em troca eles pedem que os beneficiários participem em atividades políticas locais como manifestações de grupo e, frequentemente, demandam seus votos para um político/partido. Segundo essa definição, *brokers* estão envolvidos em interações duradouras e frequentes com os eleitores, observando seu comportamento e adquirindo conhecimento sobre suas inclinações e preferências. Um primeiro grupo de trabalhos destaca sua atuação no processo eleitoral e nas campanhas (Muñoz, 2014; Szwarcberg, 2014). Um segundo grupo aponta para seu papel nas máquinas políticas

clientelistas (Stokes et al. 2013; Aspinall, 2014). Outros trabalhos, ainda, salientam a importância dos *brokers* para além do período eleitoral (Ayuro, 2001; Zarazaga, 2014).

Na prática, quem desempenha o papel de mediador? O caso paradigmático é o argentino (Ayuro, 2001; Stokes et al., 2013; Zarazaga, 2014; Camp, 2017). Nele, esses *brokers* são geralmente partidários, com sentimento de pertencimento ao grupo (Stokes et al., 2013). Eles atuam no nível local, como suporte de máquinas políticas (Camp, 2017), muitas vezes com papel relevante de solução de problemas dos cidadãos (Ayuro, 2001; Zarazaga, 2014). Os prefeitos e líderes partidários seriam chefes políticos, afastados da interação cotidiana com cidadãos (Stokes et al., 2013).

Brokers partidários também são encontrados em outros contextos de sistemas partidários fortes e enraizados, como Paraguai (Dosek, 2023) ou Gana (Brierley & Nathan, 2021)¹¹. Entretanto, em países com partidos pouco institucionalizados e sistemas partidários mais fluidos, como Indonésia, Peru e Colômbia haveria um quadro mais plural de perfis de *brokers* (Aspinall, 2014; Muñoz, 2014; Holland e Palmer-Rubin, 2015).

Os *brokers* podem ser líderes comunitários, membros, de organizações civis, étnicas ou religiosas, ativistas, empresários, burocratas, membros de gangues e outros. Poucos trabalhos, porém, incluem os políticos locais eleitos no rol dos *brokers*. Dentre eles, alguns tratam membros do Poder Legislativo municipal dessa forma (Stokes et al., 2013; Szwarcberg, 2014), mas poucos focam o papel dos prefeitos. Szwarcberg (2014) considera que os conselheiros municipais argentinos¹² desempenham o papel de *brokers* e que um traço distintivo desses atores em comparação com ativistas e voluntários é o fato de que eles estão interessados em construir uma carreira política e/ou na reeleição. Em seu estudo, porém, os prefeitos ocupam uma função de chefes políticos locais.

3.2 Qual é a fonte do capital político dos *brokers*?

É possível identificar diferentes enfoques sobre a atuação cotidiana dos *brokers*, que por sua vez levam à construção de seu capital político. Um dos

9. Diante da indisponibilidade de assessores de dois legisladores, esses casos foram substituídos por dois legisladores que tinham pelo menos 20% de seus votos concentrados na região. Para preservar a identidade dos informantes, não revelamos o estado ou seus nomes.
 10. A decisão de realizar essa segunda entrevista no mesmo gabinete deveu-se ao fato de que o chefe de gabinete estava trabalhando como assessor parlamentar há pouco tempo.
 11. O caso mexicano é interessante, pois apesar da existência dessas máquinas, os mediadores não são necessariamente – ou mesmo, principalmente – partidários (Langston & Castro Cornejo, 2023).
 12. Na Argentina, o Concejo Deliberante é o Poder Legislativo em nível local. Seus membros são chamados de concejales, que correspondem aos vereadores brasileiros.

mais difundidos destaca sua importância para a distribuição condicionada de benefícios, por meio da qual eles contribuem para a manutenção das relações clientelistas (Stokes et al., 2013; Camp, 2017). Esse papel também é identificado em contextos sem máquinas partidárias, em que as redes se formam em torno dos políticos (Aspinall, 2014). Contudo, a distribuição também pode se dar de forma coletiva e não particularista (Dosek, 2023), por exemplo, por meio de organizações (Holland & Palmer-Rubin, 2015).

Outros trabalhos apontam a centralidade dos operadores políticos na solução de problemas no nível local (Auyero, 2001; Zarazaga, 2014; Hoyler et al., 2021; Hoyler, 2022). Essa abordagem se diferencia principalmente de um ponto de vista normativo, pois não associa necessariamente essas práticas a relações clientelistas. Ela propõe que as atividades são parte de um repertório de estratégias de sobrevivência e solução de problemas dos mais pobres em localidades onde o Estado não cumpre a contento seu papel na oferta de bens e direitos básicos.

Uma terceira abordagem destaca o papel dos mediadores nas campanhas eleitorais, em especial pela mobilização de eleitores para eventos de campanha, distribuição de recompensas materiais (Muñoz, 2014; Szwarcberg, 2014), e para a participação eleitoral (Dosek, 2023). A estratégia de mobilização para eventos indicaria a viabilidade de uma candidatura, além de atrair atenção da mídia e financiadores (Muñoz, 2014), funcionando como sinalizadores de força e lealdade para chefes, eleitores e *brokers* (Szwarcberg, 2014).

A literatura aponta duas fontes principais de capital político dos mediadores, evidenciadas pelas atividades listadas. A mais disseminada destaca a assimetria informacional entre os *brokers* e os chefes políticos e afirma que os primeiros, por sua penetração na comunidade, possuem informações que os segundos valorizam, mas não conseguem acessar diretamente (Stokes et al., 2013; Zarazaga, 2014; Hoyler, 2022). Uma vez que eles conhecem os problemas e necessidades dos eleitores, também conhecem as suas preferências e inclinações políticas.

Outra explicação enfatiza que a seleção de mediadores se dá pelos seus laços ascendentes e conexões pessoais com membros das elites partidárias (Brierley & Nathan, 2021). Tais *brokers*, no geral, teriam um conhecimento escasso sobre as comunidades nas quais atuam. E, assim, sua influência decorre do acesso diferenciado a agentes públicos e a recursos valorizados pelos eleitores. Os *brokers*, nesse aspecto, são valorizados por

“resolverem problemas” (Brierley & Nathan, 2021).

É importante destacar que muitas das explicações mobilizadas não são necessariamente excludentes. Estratégias de distribuição, por exemplo, estão conectadas com objetivos eleitorais. Da mesma maneira, a atuação de *brokers* para a provisão de políticas públicas pode ter uma visão de mais longo prazo, que engloba o período não-eleitoral, ao contrário das abordagens focadas em campanhas, que superestimam os elementos presentes neste período. Da mesma forma, operadores sem conexões ascendentes podem perder espaço, mesmo que possuam um extenso conhecimento sobre os territórios onde se inserem.

É neste terreno movediço que localizamos os *brokers* eleitos brasileiros: em tese, eles estariam numa posição privilegiada de conexões ascendentes, e com conhecimento sobre os territórios. Investigaremos a sua relação com os chefes políticos para avaliar as suas atividades e fonte de capital político.

3.3 Os riscos da delegação e o problema do monitoramento

Diversos estudos sobre *brokers* se inspiram – explícita ou implicitamente – nos modelos de agente-principal (Stokes et al., 2013; Aspinall, 2014; Szwarcberg, 2014; Holland & Palmer-Rubin, 2015; Camp, 2017). A premissa é a de que *brokers*, no papel de *agentes*, tendem a utilizar suas vantagens informacionais para extrair mais recursos dos chefes políticos, os *principais* (Stokes et al., 2013; Aspinall, 2014; Novaes, 2018). Além disso, pode existir uma disjunção entre os interesses dos *brokers* e dos políticos/partidos, trazendo riscos para a otimização do investimento do principal (Stokes et al., 2013; Szwarcberg, 2014; Holland & Palmer-Rubin, 2015).

Alguns trabalhos identificam que mediadores podem ser movidos por lealdades políticas, étnicas, religiosas ou territoriais, orientados por benefícios materiais e imateriais de longo prazo, busca de recompensas materiais mais imediatas (Aspinall, 2014) ou podem se concentrar nos interesses de seus grupos (Holland & Palmer-Rubin, 2015). Porém, há riscos, e sua extensão varia em função das características do sistema partidário (Muñoz, 2014; Novaes, 2018) e do perfil dos *brokers* que predominam na rede e do perfil dos candidatos (Aspinall, 2014; Langston & Castro Cornejo, 2023). Os riscos se materializam em situações como: (a) o foco divergente numa estratégia eleitoral de mobilização de eleitores indecisos ou leais; (b) o *broker* trabalha



simultaneamente para mais de um partido e candidato; (c) o *broker* abandona o partido/candidato e leva consigo os votos que controla; (d) o operador se apropria de parte dos recursos que deveriam ser distribuídos aos eleitores.

Nem todos os estudos se inspiram nos modelos *principal-agent*. Além disso, entre os que o fazem, frequentemente não se vê uma aplicação sistemática do modelo (Miller, 2005). Porém, as perdas de agência e riscos envolvidos são um tema predominante neste campo. Como decorrência, os trabalhos enfatizam a atividade de monitoramento, seja de eleitores ou brokers. Neste último caso, os chefes deveriam desenvolver formas de controlar e avaliar o desempenho dos brokers como pelo número de votos em certas localidades ou participação em comícios (Muñoz, 2014; Szwarcberg, 2014) – e/ou oferecer incentivos para fomentar a sua lealdade – por exemplo, por meio de promessas de cargos, recursos para eleição ou outros benefícios privados (Camp, 2017; Novaes, 2018). Para a teoria focada na assimetria informacional, por exemplo, o monitoramento seria um elemento central para garantir o cumprimento das trocas clientelistas (Brierley & Nathan, 2021).

4. A atuação dos *brokers* eleitos no caso brasileiro: uma análise empírica

A cooperação entre deputados e políticos locais já foi analisada no caso brasileiro (Ames, 1994; Bezerra, 1999; Avelino et al., 2012), sendo que mais recentemente essas relações passaram a ser investigadas pela moldura teórica dos *brokers* (Nunes, 2015; Eduardo, 2016; Novaes, 2018). Contudo, esta literatura negligenciou os deputados estaduais e os vereadores, e tendeu a se apoiar majoritariamente em dados quantitativos observacionais que não permitem captar as crenças e motivações por trás dessas alianças e parcerias. Nesta seção, analisamos evidências extraídas de *surveys* com deputados estaduais e federais, além de entrevistas em profundidade com vereadores e assessores de deputados estaduais.

A primeira questão para a qual trazemos evidências é relativa a *quem desempenha o papel de brokers*. Em nossas entrevistas, quando perguntados sobre as pessoas mais importantes

para a mobilização de votos na ponta, no município, os assessores tenderam a destacar o papel de prefeitos e vereadores, além de ex-prefeitos e ex-vereadores. Lideranças sem mandato também foram citadas, mas com menos destaque. Portanto, nossas entrevistas indicam que os principais *brokers* de deputados com votação concentrada são os políticos locais, detentores de mandatos e com funções representativas¹³.

As ondas de *survey* com deputados mostram que o apoio de políticos locais é importante para a eleição de parte significativa desses políticos. Nas duas rodadas de pesquisas com deputados estaduais (em 2007 e 2012) e em uma das ondas com deputados federais¹⁴ (em 2010), mais de 30% dos entrevistados afirmaram que o apoio de prefeitos e/ou vereadores estava entre os dois mais importantes para seu sucesso eleitoral (50,3%, 40,1%, e 32,6% respectivamente). Nossas entrevistas corroboram este ponto:

“Para a maioria dos deputados é muito importante [o apoio do prefeito]. Vamos supor que você seja prefeito de [município], aí eu vou lá sozinho e peço voto: ninguém me conhece. Não vai votar porque você foi lá, as pessoas do interior confiam nos prefeitos, nos vereadores, nas lideranças que falam do deputado” (Chefe de gabinete 2).

Mesmo no caso brasileiro, que não é caracterizado por um sistema partidário forte, parte importante da literatura sobre *brokers* tende a investigá-los como agentes partidários. Os partidos seriam importantes nessas relações pelo seu papel de coordenação de recursos orçamentários e eleitorais (Carneiro & Almeida, 2008; Avelino et al., 2012; Meireles, 2024). Nossos achados mostram que partidos têm relevância para tais alianças, ainda que não possamos afirmar que sejam o canal principal por onde elas se formam e são mantidas.

No *survey* com deputados estaduais, dentre os entrevistados que mencionaram o apoio de prefeitos ou vereadores como um dos dois mais importantes, somente 14% em 2007 e 21% em 2012 apontaram o partido como o principal canal para conquistar este apoio¹⁵. Nossas entrevistas, por sua vez, apresentam evidências ambíguas

13. Carvalho (2003) defende que os deputados não são igualmente dependentes do apoio de prefeitos. Estes últimos seriam particularmente importantes para deputados com votação mais concentrada. Mas mesmo os deputados que constroem uma carreira baseadas em outras lealdades teriam incentivos institucionais para alocar recursos aos municípios.

14. Na onda seguinte (2014), a pergunta do *survey* foi alterada, solicitando que o entrevistado ranqueasse a importância que determinados atores políticos tiveram para a sua eleição. Para maiores informações, o leitor pode consultar os apêndices online. Do total de entrevistados, 28,5% atribuem muita importância a prefeitos, e 22,8% a vereadores, enquanto a fatia de alguma importância corresponde a 32,5% e 39%, respectivamente.

15. Os deputados federais não estão incluídos aqui, pois não há informação sobre o motivo deste apoio para a onda em que temos a resposta sobre os apoios mais importantes (2010).

quanto a este ponto. Os assessores de deputados estaduais tenderam a afirmar que os deputados possuem alianças com lideranças de vários partidos e que a filiação partidária não é o critério mais importante. Porém, uma vereadora, embora tenha afirmado que os “partidos desses grupos do interior são muito soltos” (Vereadora A, município A), também disse que:

Leva em consideração o partido, sim. Porque os caciques [líderes partidários] que vão delimitar aonde que o partido vai, com quem faz coligação. (...) É o partido que faz o apoio até financeiro pra campanha não vem dinheiro para o bolso da gente, mas tem material grátis, vem uma verba pra pagar isso ou aquilo (Vereadora A, município A).

Um dos vereadores entrevistados disse que o partido não importa na realização das alianças, mas em dois momentos citou espontaneamente o partido ao se referir a relações próximas com políticos. Outros foram taxativos ao afirmar que a filiação partidária não é critério para o estabelecimento de alianças. Algumas entrevistas sugerem que os grupos políticos – compostos por políticos filiados a diferentes partidos¹⁶ – são mais importantes. Em outros casos, ainda, parece haver uma sobreposição entre lealdade partidária, de grupo e pessoal.

Como presidente [do partido] abre portas de relações. (...) Mas eu estou querendo ficar à vontade, eu não quero ser presidente de partido. Até porque se amanhã eu resolvo sair do partido, é melhor não ter cargo lá. Eu quero ficar solta, trabalhar do meu jeito. Isso me limita (...) (Vereadora D, município B).

A segunda dimensão diz respeito ao capital político dos brokers. A literatura destaca três áreas principais de atuação: distribuição clientelista, solução de problemas e atuação durante as campanhas eleitorais. E no caso dos *brokers* eleitos? Em quais atividades eles depositam seu tempo e energia? Como elas se conectam ao seu capital político?

Como esperado, dado o viés de deseabilidade social embutido nos nossos instrumentos, não encontramos relatos explícitos de atuação dos *brokers* na distribuição clientelista, entendida aqui como distribuição condicionada. Os vereadores tenderam a afirmar que atendem a todos os pedidos que recebem, mesmo sabendo

que não receberam o voto daquele eleitor. Alguns também afirmaram que, quando auxiliam eleitores com pedidos de benefícios materiais, o fazem como cidadãos que se solidarizam com alguém e não como vereadores.

Em conjunto, nossas evidências indicam que as alianças de deputados estaduais e prefeitos/vereadores englobam três atividades principais: (i) a destinação de recursos para municípios por meio de emendas orçamentárias; (ii) o auxílio na resolução de problemas burocráticos; e (iii) o encaminhamento/atendimento de demandas de eleitores.

Boa parte dos assessores entrevistados consideram que *as emendas são os recursos mais valorizados pelos prefeitos e vereadores*. A destinação de emendas orçamentárias também é conhecida na literatura como *pork barrel*. Conforme Stokes et al. (2013), ele não se confunde com a entrega condicionada do clientelismo, pois não permite restringir os benefícios aos eleitores leais e excluir os opositores, ainda que seja um tipo de política não-programática. Para os prefeitos, esta importância residiria principalmente na possibilidade de se realizar obras de infraestrutura, comprar equipamentos e veículos, entre outros investimentos.

“Nós estamos agora na época de indicação de emenda parlamentar, então provavelmente o [deputado] vai pegar a lista de prefeitos, ligar e perguntar do que eles estão precisando.” (Chefe de gabinete 4).

Os vereadores, por sua vez, também solicitam emendas, mas encontram limitações. A primeira delas é em relação ao crédito: se a emenda é destinada para o município, torna-se necessário um diálogo entre o vereador e o prefeito, o que pode ser mais difícil, caso eles não estejam politicamente alinhados. Além disso, vereadores frequentemente solicitam emendas para *entidades* (como organizações do terceiro setor), para contornar a prefeitura¹⁷. Por exemplo, um dos entrevistados apontou que

“Se eu for mexer com obra, eu vou depender do prefeito e eu não tenho boas relações com o prefeito, eu vim de uma base contrária a ele. (...) O que eu quero ajuda é para instituições, (...) APAE, lar de idosos, instituições que fazem trabalho com a comunidade. É isso que eu quero” (Vereadora D, município B).

16. “Grupo político” pode ser considerada uma categoria nativa, um termo comumente utilizado na política municipal. Apesar de sua relevância, até agora ela não foi objeto de estudos sistemáticos.

17. Bueno (2018) mostra como o governo federal utiliza este mecanismo para destinar recursos para municípios cujo Executivo não é controlado por aliados.



A centralidade que os entrevistados deram às emendas diverge do que é observado nos *surveys*. Mais de 20% dos deputados federais e estaduais respondentes apontavam a proposta/garantia de emendas como uma das suas duas atividades parlamentares mais importantes (20% e 21,9%, respectivamente no caso dos federais¹⁸; e 37,4% e 41,2% no caso dos estaduais). Essas diferenças podem ser atribuídas a alguns pontos, como o possível viés de deseabilidade social das demais opções do *survey* (como *representar a nação/Estado e elaborar leis*, que correspondem às funções canônicas dos deputados e do Poder Legislativo); o instrumento abarcar todas as atividades do deputado e não somente aquelas com interface com os políticos locais; e o fato de nossa amostra de entrevistas em profundidade ter sido enviada propositalmente para incluir assessores de deputados com votação mais concentrada.

No que se refere ao processamento de problemas burocráticos, há maior convergência entre *survey* e entrevistas em profundidade. Cerca de 60% dos deputados federais (59,7% e 60,2%) afirmam ter tratado das demandas de prefeitos da sua região junto à burocracia¹⁹ muitas vezes, percentual semelhante ao de deputados estaduais (54,8% e 59%). Se incluirmos as respostas daqueles que dizem realizar essa tarefa *algumas vezes* (23,5% e 26,8% entre deputados federais; e 19,5% e 23,2% entre estaduais), alcançamos um percentual de cerca de 80% dos entrevistados.

A importância dessa atividade foi apontada em outros estudos (Bezerra, 1999; Carvalho, 2003; Meireles, 2024). Em nosso caso, verificamos nas entrevistas que a própria organização dos gabinetes dos deputados responde à expectativa dos prefeitos por este auxílio, já que essas equipes estão na capital, contam com melhores recursos humanos e têm acesso facilitado às agências do Executivo. Esse tipo de atuação mostra o *papel informacional* desses gabinetes, que busca compensar as deficiências das prefeituras em termos de recursos humanos e capacidade técnica para lidar com questões complexas relacionadas a exigências legais e à prestação de contas, como visto nos trechos a seguir.

“Os prefeitos trazem as suas demandas para o deputado, às vezes para ajudar com algum projeto que esteja [parado] e então a gente ajuda com a

argumentação. Os prefeitos têm muita dificuldade com isso. Nós, que estamos preparados, sentamos, orientamos e ajudamos: pega o documento, leva, protocola, dá prosseguimento...” (Chefe de gabinete 2).

“Às vezes, o fluxo de informação é mais importante do que propriamente a resolução do problema. Eles precisam da informação, porque às vezes a equipe lá não deu conta de digerir a informação” (Chefe de gabinete 7).

Assim, pode-se dizer que os prefeitos dedicam parte de seu tempo para resolver problemas, mas não da mesma forma como *brokers* não-eleitos. Parte dos problemas que os prefeitos buscam resolver (e para os quais acionam os deputados) tem a ver com requisitos burocráticos/formais a serem cumpridos para que o município possa receber emendas e ser beneficiado com recursos e projetos. Trata-se de um problema de natureza coletiva com potencial de impactar toda a localidade.

Isso é diferente no caso dos vereadores, visto que eles tendem a se dedicar mais intensamente a problemas individuais e de grupo (principalmente de entidades socioassistenciais e filantrópicas). A solução de problemas da comunidade faz parte do cotidiano dos vereadores, e eles contam com suas conexões com deputados para resolvê-los. Nesta frente está incluída a atividade de encaminhamento/atendimento de demandas de eleitores.

Os *surveys* com deputados mostram que estes se dedicam com frequência a esse tipo de atendimento. Entre os deputados federais, 60,7% (2010) e 60,2% (2014) disseram realizar a atividade de “atender ou encaminhar pleitos de seus eleitores” *muitas vezes*. Esse percentual é ainda maior entre deputados estaduais: 78,2% e 81,8%, respectivamente. Se considerarmos os que reportam ter realizado essa atividade *algumas vezes* (29,9% e 31,7%, respectivamente, para os federais; e 17,2% e 14,1% para os estaduais) esses percentuais ficam em torno de 90% do total de respondentes. Ou seja, trata-se de uma atividade, sem dúvida, importante para os deputados²⁰.

Com base na premissa de que eleitores comuns possuem alguma dificuldade de acesso a deputados, é razoável esperar que uma

18. Destacamos que uma das alternativas de resposta foi substituída entre as ondas. Além disso, houve uma leve alteração na redação da alternativa referente à emenda: em 2010, a questão falava em “propor emendas” e em 2014 em “garantir emendas”.

19. O *survey* com deputados federais em 2014 traz uma formulação diferente (“Tratar das demandas de prefeitos da sua região”). Além disso, o período sobre o qual os deputados são convidados a refletir varia entre os *surveys*. Contudo, a estabilidade dos resultados nos sugere que essas diferenças pouco afetaram a resposta dos deputados.

20. Também quanto a essa questão deve-se considerar um possível viés de deseabilidade social. Além disso, ela pode abarcar outras atividades: por exemplo, ao destinar uma emenda para um município, o deputado pode entender que está atendendo seu eleitorado naquela cidade.

porção importante dos eleitores que apresentam pleitos junto a deputados o façam por meio de intermediários locais. Estes pleitos envolvem os mais variados assuntos, desde transferência de funcionários públicos, ajuda para realização de cirurgias, apoio na realização de eventos, entre outros. Quando o atendimento extrapola os recursos de que os políticos dispõem na arena local, eles acionam os gabinetes dos deputados. Todos os assessores relataram que os gabinetes são inundados de pedidos individuais e há evidências de que os que chegam por intermédio de vereadores recebem mais atenção.

“Ela [a cidadã] endereça esse pedido ao vereador. O vereador pega essa correspondência e entrega pra gente. Então, é um pedido da pessoa, mas direcionado pelo vereador. A gente recebe muito das pessoas cartas, e-mail, WhatsApp... O prefeito passa o nosso WhatsApp, e eles mandam aquele tanto de mensagem. Hoje o WhatsApp não para!” (Chefe de gabinete 8).

“O deputado [nome] mantém uma pessoa lá, única e exclusivamente, para cuidar da área da saúde. (...) Às vezes é uma internação e precisa de uma transferência, a gente liga para ela dá os dados todos e ela não vai passar ninguém na frente, mas ela fica o tempo todo no sistema vendo onde desse estado que vagou, aí ela pede transferência” (Vereadora A, município A).

A terceira abordagem da literatura destaca as atividades no período eleitoral. Nossas entrevistas trazem evidências díspares a este respeito. Mais de um assessor entrevistado minimizou a importância do período eleitoral, afirmando que realizam um trabalho contínuo e que o desempenho eleitoral é resultado de um trabalho realizado durante todo o mandato. Já os vereadores tenderam a dar mais centralidade a seus esforços durante a campanha, andando pela cidade, conversando com eleitores pessoalmente ou por meio das redes sociais.

“Eu deitado na minha cama arrumei mais de 300 votos pro [deputado] em [município]. Amigos e colegas, da igreja, igreja tal, pastor tal, eu deitado e mandando número, (...) e eles ligando pedindo o número do seu candidato, (...)” (Vereador C, Município B).

Assim, nossas evidências apontam que as atividades desempenhadas por vereadores mostram que tanto o argumento da assimetria informacional quanto o dos vínculos ascendentes ajudam a entender sua influência sobre os eleitores. Rocha e Silva (2017) já haviam mostrado que,

diferentemente dos prefeitos, os vereadores tendem a estar mais em contato direto com os eleitores. Eles são constantemente procurados por eles, especialmente para a apresentação de pedidos, o que dá aos vereadores acesso a informações sobre os eleitores. Se o vereador também conseguir construir vínculos com políticos em outros níveis, isso lhe proporciona um importante diferencial perante a comunidade.

Do ponto de vista dos deputados, os vereadores parecem ser valorizados por sua penetração no território, nas regiões, bairros e distritos da cidade. Eles emprestam sua confiança para os deputados e, se forem bem-sucedidos, podem transferir alguns de seus votos para eles.

“(...) eu tive 325 votos no bairro que eu moro hoje e ele [deputado] teve 325 votos na eleição, então assim os meus votos eu consegui transferir para ele na última eleição” (Vereador B, município A).

É comum, especialmente em municípios populosos, que os próprios prefeitos sejam dependentes de *brokers* locais (incluindo aqui os vereadores) para adquirirem informações sobre os eleitores espalhados por diferentes regiões da cidade (Hoyler, 2022). É possível, porém, que em municípios pequenos, os prefeitos mantenham relações face-a-face com os eleitores e adquiram informação refinada sobre eles. Assim, no caso dos prefeitos, a tese da assimetria informacional não parece universalmente adequada para explicar sua importância como *brokers*. Por sua vez, os vínculos ascendentes parecem ser valorizados por eleitores (Eduardo, 2016). Sobre o apoio dos prefeitos, um dos assessores entrevistados afirmou:

“Funciona. E prejudica também quando o prefeito é ruim, prejudica muito. Às vezes você morre de trabalhar por um determinado município e chega lá e falam “o prefeito não atende a gente, o prefeito não fica no município”, aí te desgasta tudo. (...) Se o prefeito está bem no município e ele te apoia você tem uma votação melhor, se o prefeito está mal no município e ele te apoia cai sua votação” (Chefe de gabinete 8).

Em nossas entrevistas, encontramos ainda outras explicações para a importância dos prefeitos como mediadores. Estas se relacionam com (i) a sua notoriedade no município, (ii) seu papel como *gatekeepers* e, especialmente, (iii) sua capacidade de “realizar coisas”, de canalizar bens coletivos para a localidade, decorrente de suas prerrogativas constitucionais (não possuídas pelos vereadores).

Por fim, em que medida as relações entre deputados estaduais e políticos locais padecem



dos riscos apontados pela literatura? Pelo lado dos incentivos, as atividades descritas acima podem ser lidas como estratégias dos deputados para mitigar os seus riscos nessas relações.

Quanto ao monitoramento, nossas entrevistas apontaram mecanismos formais e informais. Quase todos os assessores entrevistados nos mostraram planilhas com a relação dos “municípios do deputado”. Elas continham os nomes dos municípios, o número de votos dados ao deputado na última eleição e o nome do *broker* de referência. Também foi possível observar marcações em algumas planilhas para distinguir os apoios seguros dos mais incertos. Parte das expectativas eram definidas com base no desempenho passado:

“Era muito em cima da última eleição e muito daquilo que você sentia do prefeito, se ele estava junto, se não estava... Se estiver junto, vai repetir o número da primeira, senão, vamos colocar 50%? A gente ia muito na lógica do trabalho que tinha feito com aquela prefeitura” (Chefe de gabinete 1).

A comunicação entre os funcionários dos gabinetes é um mecanismo informal de monitoramento. É assim, por exemplo, que o assessor fica sabendo se um prefeito aliado ou demandante também passou por outros gabinetes solicitando ajuda e/ou prometendo votos. A rede de apoios locais dos deputados também é importante para dimensionar o esforço despendido pelo *broker* na ponta. Para além disso, as visitas dos deputados às regiões e os convites dos prefeitos e vereadores para eventos e inaugurações também funcionam como demonstrações de que os políticos locais estão empenhados na promoção do parlamentar. O monitoramento se dá, portanto, por meio de uma combinação de estratégias que visam construir e consolidar a reputação do *broker* junto ao deputado.

Outra estratégia, pouco explorada pela literatura, envolve criar canais alternativos de comunicação direta com a população, o que é facilitado pelas novas tecnologias e mídias sociais. Nossas entrevistas sugerem que, atualmente, deputados podem ser menos dependentes dos prefeitos e vereadores para reclamar o crédito do que supõe a literatura. Isto porque os próprios gabinetes dos deputados buscam trabalhar para dar visibilidade às suas ações. Neste sentido, haveria pouco espaço para a “captura” do crédito pelo prefeito:

“E hoje, se o cara chegar lá em [município], tem lá 400 pessoas que acompanham nossas redes e vão saber que é mentira. Em duas horas, isso vira um problema para o prefeito. Então ele não é louco de fazer uma coisa dessas. Por isso, essa interação do gabinete com a população” (Chefe de gabinete 5).

Se os prefeitos têm papel importante no sucesso eleitoral do deputado, é esperado que também sejam responsabilizados em algum grau pelas derrotas, quando elas ocorrem. Foram frequentes as menções a situações em que os deputados se viram desapontados com o desempenho dos *brokers*. Entre nossos entrevistados, dois trabalhavam para deputados que não se reelegeram em 2018. Questionados sobre as razões da derrota do deputado, os assessores tenderam a dar mais importância para outros fatores.

“Confiar em votos que viriam de prefeituras e municípios que não vieram. Tinha prefeitura que a gente esperava mil votos, e vieram 100. É mais nesse sentido de os outros 900 votos terem ido para o [candidato], para o [candidato] (...) O [deputado] teve uma votação muito expressiva, um candidato muito forte, muito preparado, mas teve o azar de estar em uma coligação pesada” (Chefe de gabinete 1).

“Agora mudou muito com essa questão de internet, com essa questão de divulgação de WhatsApp, mudou demais. As pessoas não estão seguindo 100% o que o prefeito fala, ela quer ver. Pode ser a pessoa mais simples do interior, não interessa, não precisa ser pessoa elitizada não, as pessoas sabem o que está acontecendo” (Chefe de gabinete 8).

Observamos que, em geral, as situações de desapontamento não eram expressas em termos de traição. Assim, consideramos que esses mecanismos de monitoramento não devem ser lidos apenas na chave do controle. Quando interpelados sobre o mau desempenho dos mediadores, os entrevistados mostraram compreensão em relação às pressões às quais os prefeitos estão sujeitos, como alterações na dinâmica da política local, mudanças na estratégia do partido, e o poder do Executivo estadual.

Com exceção das derrotas, os rompimentos parecem partir dos prefeitos, pois estes podem ir atrás de outros aliados em busca de recursos para o município. As entrevistas com vereadores, inclusive, sugerem que em muitos casos poderíamos falar em distanciamento e não rompimento:

“E depois houve um hiato da minha aproximação com o [deputado]. Porque aconteceu umas questões muito pessoais [...], aí aconteceu um hiato da nossa aproximação que agora tem voltado com força total novamente” (Vereadora A, município A).

O quadro a seguir traz um resumo dos nossos achados. Em síntese, destacamos que prefeitos e vereadores são *brokers* em potencial de deputados federais e estaduais. Isto porque eles constituem um apoio eleitoral relevante – ainda que ele não se estruture prioritariamente por causa de partidos – e realizam atividades de intermediação, que se diferenciam principalmente com base no cargo ocupado.

Prefeitos se dedicam principalmente a atividades que lhes permitem resolver problemas de natureza coletiva do município – emendas (*pork barrel*) e auxílio com questões burocráticas (*aspectos informacionais*). Já os vereadores se voltam a atividades mais individuais – o atendimento a demandas individuais de eleitores –, ainda que eles também busquem emendas. O papel desempenhado por ambos nas campanhas eleitorais é distinto. Prefeitos são um apoio importante pelo seu papel de *gatekeeper* no

município, além da sua reputação local, fortemente conectada a conexões ascendentes (mesmo que, em municípios pequenos, eles também possam ter contatos diretos e frequentes com eleitores). O apoio de vereadores, por sua vez, se mostra relevante pela assimetria informacional decorrente do seu contato direto com eleitores e penetração territorial, características que a literatura atribui mais comumente a *brokers*.

Quanto ao monitoramento, não obtivemos evidências sobre se/como ocorre o monitoramento dos *brokers* sobre os eleitores (aspecto comumente explorado pela literatura). Do lado dos deputados, verificamos mecanismos formais (retrospecto eleitoral) e informais de monitoramento (obtenção de informações por outras fontes; visitas aos municípios) sobre o trabalho de políticos locais. Esse monitoramento, porém, não ocorre somente sob a ótica do controle. Afinal, muitas vezes a frustração de expectativas não leva a rompimentos.

Quadro 1. *Resumo dos achados*

Dimensão	Prefeitos	Vereadores	
Quem é broker?	Apoio eleitoral relevante?	Assessores foram quase unânimes em apontar sua relevância, o que seria esperado teoricamente pelo perfil da amostra. Ao expandirmos o escopo com os <i>surveys</i> , encontramos que mais que 30% dos entrevistados consideram esses políticos locais como um dos dois apoios mais importantes para a sua eleição.	
	Vínculos partidários?	Apesar do foco da literatura, não é apontado como um grande veículo para estruturar as alianças, tanto nas entrevistas em profundidade quanto nos <i>surveys</i> , ainda que parte dos resultados indique os partidos como um dos veículos.	
Fontes de capital político	Distribuição clientelista	Poucas evidências nesse sentido. Porém, vale destacar a possibilidade de viés de desejabilidade social nos instrumentos utilizados.	
	Resolução de problemas	Prefeitos têm foco em buscar emendas (<i>pork barrel</i>) junto aos deputados (entrevistas em profundidade), ainda que um baixo percentual de deputados afirme priorizar essa atividade. Além disso, segundo as entrevistas e os <i>surveys</i> , eles buscam auxílio para a resolução de questões burocráticas, especialmente para liberação de recursos. Logo, se destacam pelo uso de <i>conexões ascendentes</i> para resolver problemas de <i>natureza coletiva</i> no município.	Vereadores também se interessam por emendas. Contudo diante de obstáculos para reivindicar o crédito, eles buscam emendas para entidades. Enquanto prefeitos se concentram em resoluções de questões burocráticas, os vereadores focam no encaminhamento de demandas de eleitores, tendo em vista seu maior contato direto com eles, segundo nossas entrevistas. Os <i>surveys</i> apontam que o atendimento de pedidos individuais é uma atividade central no trabalho dos deputados.
	Atuação em campanhas eleitorais	Importantes <i>gatekeepers</i> para a realização de atividades de campanha dos deputados. Emprestam a sua reputação, pela sua notoriedade local e capacidade de entregas para a população.	Semelhante ao que a literatura tradicionalmente destaca sobre <i>brokers</i> : penetração territorial e contato direto com eleitores. Ou seja, há uma <i>assimetria informacional</i> entre o vereador e o deputado.
Riscos de delegação	Monitoramento	Mecanismo formal: avaliação dos votos obtidos pelo deputado no município do <i>broker</i> de referência. Mecanismos informacionais consistem numa combinação de estratégias de construção reputacional do <i>broker</i> : troca de informação entre gabinetes; visitas às bases; convites aos deputados para eventos nos municípios.	
	Rompimento	O monitoramento não é visto exclusivamente pela chave do controle. Quando as expectativas são frustradas, não necessariamente há rompimento das relações, pois elas se baseiam em outros vínculos, além de ser possível só um distanciamento. Casos de rompimento são observados principalmente por iniciativa dos <i>brokers</i> .	

Fonte: elaborado pelos autores.



5. Discussão

Nesse artigo, investigamos como os políticos locais eleitos (prefeitos e vereadores) desempenham, no Brasil, o papel de mediadores entre deputados, em especial os estaduais, e eleitores. Analisamos as especificidades de sua forma de atuação e os mecanismos subjacentes às relações entre esses *brokers*, deputados e eleitores.

Com base na literatura, identificamos que as características básicas atribuídas a um mediador político são: (i) exercer o papel de intermediários entre eleitores e políticos/partidos; (ii) manter contato direto com eleitores; (iii) controlar algum capital político que dá acesso a políticos em níveis hierarquicamente superiores, para atendimento de pedidos (individuais ou coletivos) de eleitores. Em seguida, a partir das nossas evidências quantitativas e qualitativas analisamos três dimensões deste fenômeno destacadas pela literatura: quem são os *brokers*, qual a fonte de seu capital político, e os riscos de delegação.

Nosso estudo desses *brokers eleitos* mostram evidências desses atributos. Assim, prefeitos e vereadores são mediadores potenciais de deputados. Os vereadores se aproximam mais do modelo tradicionalmente estabelecido pela literatura, alcançando os três atributos identificados, como demonstrado pelas atividades que eles exercem. No caso dos prefeitos, destacam-se as conexões ascendentes e sua reputação local. Contudo, esse potencial de mediação ocorre principalmente em cidades de menor porte, onde sua reputação é mais relevante e onde eles podem manter algum contato direto com eleitores (ainda que isso não seja necessário para que eles exerçam a mediação).

Boa parte da literatura comparada vê os *brokers* como agentes dos partidos, e os estudos sobre o caso brasileiro tendem a se basear na filiação partidária para avaliar os resultados das alianças. Nossos achados indicam que os partidos têm algum papel nessas parcerias, porém elas não se dão somente (ou principalmente) por causa deles, uma vez que existem outras lealdades relevantes, seja a geográfica, pessoal, familiar ou de grupo. A ausência de vínculos partidários não torna os políticos locais necessariamente atores independentes e livres de constrangimentos, como é sugerido em outros contextos (Aspinall, 2014; Muñoz, 2014), e as frequentes mudanças de legenda parecem ser um problema menor do que é argumentado (Novaes, 2018). Muitas entrevistas apontam a relevância de “grupos políticos” nas

disputas locais, sendo que diferentes partidos podem compor um desses grupos. Observamos, ainda, sinais de que partidos são mais importantes em alguns momentos, como no recrutamento de candidatos e na definição de coligações, e para certos atores, como dirigentes locais.

No caso brasileiro, os vereadores se aproximam mais do modelo de *broker* indicado pela literatura comparada, caracterizado pela penetração dos mediadores no território, com capacidade para resolver problemas e contatos em níveis superiores. A tese da assimetria informacional como fonte da influência dos *brokers* também explica melhor o trabalho dos vereadores, pois eles mantêm contatos mais frequentes com os seus eleitores. Dessa forma, não parece ser um acaso que o equivalente local dos vereadores seja o raro caso de político eleito incluído como *broker* em trabalhos sobre outros contextos (Stokes et al., 2013; Szwarcberg, 2014). Contudo, ao contrário do esperado pela tese da assimetria informacional, não encontramos evidências claras do papel do vereador em trocas clientelistas. Assim, ele se aproximaria também do modelo proposto em trabalhos que apontam para a importância das conexões ascendentes (Brierley & Nathan, 2021), pois elas são necessárias para a resolução de problemas dos eleitores.

No caso dos prefeitos, os vínculos ascendentes despontam como diferencial, e deles se espera mais em termos de entrega de votos. Diferentemente dos vereadores, eles tendem a priorizar a intermediação de demandas coletivas, materializadas principalmente nas emendas parlamentares e no auxílio burocrático com demandas municipais. Ao adotarem principalmente políticas *pork barrel*, eles se distanciam de um modelo estritamente clientelista, pois ainda que não programáticas (Stokes et al., 2013), essas políticas não permitem punir ou recompensar eleitores individualmente. Com isso, não afirmamos que não haja prática de clientelismo entre os prefeitos e vereadores, apenas que essa não parece ser sua principal forma de atuação como *brokers*.

Outro traço que ajuda a entender sua influência é a notabilidade local e a autoridade decisória decorrente de sua posição institucional em um contexto que concentra no Poder Executivo a capacidade de tomar decisões, executar ações e políticas no município. Diferentemente do *broker* típico, em muitos municípios sua atuação como mediador reside em sua capacidade de converter os recursos canalizados pelos deputados em benefícios coletivos tangíveis para a população (Eduardo, 2016), e em auxiliar o deputado a

construir uma boa reputação na cidade. Assim, teríamos no nível local dois tipos diferentes de *brokers* eleitos, com diferentes prerrogativas decisórias e recursos, ambos úteis para os deputados, cada um a seu modo.

Por fim, nossos resultados sugerem especificidades relacionadas aos riscos de delegação e ao monitoramento. Embora as alianças e parcerias sejam cercadas por algum grau de incerteza, riscos e decepções, observamos que seus benefícios potenciais superam as desvantagens. Os incentivos para comportamento dos agentes (destinação de emendas, auxílio com a burocracia ou atendimento de pedidos) são úteis para ambos os lados da relação²¹. Existem mecanismos formais e informais de monitoramento, mas eles não parecem acompanhados de punição em casos de fracassos. Nossas evidências não permitem avaliar a importância dos *brokers* no monitoramento de eleitores, elemento central nas teorias sobre assimetria informacional. Diante da gama de atividades empreendidas por esses atores, na verdade, eles se aproximam do aspecto de “resolver problemas”, destacado por Brierley e Nathan (2021) em contraposição à importância do monitoramento para ganhos de escala e cumprimento (*enforceability*).

Este artigo apresenta algumas limitações a serem destacadas, pois elas implicam em limites no nosso argumento e em agendas de pesquisa futuras. A principal delas é não incluir diretamente a perspectiva dos prefeitos, um dos dois tipos de *brokers* em análise. Esta perspectiva é identificada de forma indireta, por meio da resposta de deputados aos surveys e de vereadores e assessores de deputados nas entrevistas. Também não foi possível explorar as relações entre os momentos eleitoral e não eleitoral (Hoyler et al., 2021; Hoyler, 2022; Dosek, 2023), que merecem ser aprofundadas em trabalhos futuros. O papel das mídias sociais nas dinâmicas de intermediação foi outro ponto frequentemente levantado nas entrevistas. Será interessante avaliar a possibilidade dessas ferramentas em promover ou romper essas dinâmicas em diferentes contextos.

Esperamos que esse trabalho adense a discussão sobre relações de intermediação de interesses e o papel dos *brokers* nas democracias. A análise de nossas evidências à luz da literatura recente pode contribuir para gerar hipóteses sobre o papel dos *brokers* detentores de mandatos ao enfatizar as especificidades de sua atuação.

Nosso estudo também pode ser útil para compreender a atuação desses *brokers* em outros contextos, em especial aqueles caracterizados por descentralização política-administrativa onde os políticos eleitos na esfera local são atores relevantes

do jogo (Nunes, 2015), ou aqueles em que o sistema partidário possui um nível intermediário de institucionalização e de força dos vínculos partidários. Diferentemente dos casos argentino e mexicano que se caracterizam por um sistema partidário institucionalizado com a presença de grandes máquinas políticas, ou dos casos peruano e colombiano, onde se observaram processos dramáticos de desagregação do sistema partidário, o Brasil seria um caso intermediário, que poderia ensejar diferentes padrões de atuação desses operadores.

Embora frequentemente malvista na mídia e entre os especialistas, a política distributiva é um elemento inerente da dinâmica democrática. Ela coloca em movimento atores, arenas e recursos e produz efeitos sobre a competição política, a formulação e implementação de políticas públicas, o acesso dos cidadãos a bens públicos e a qualidade da própria democracia. Quanto melhor conhecermos as dinâmicas de intermediação entre os atores de um sistema político, melhores serão as nossas condições de avaliar suas consequências políticas e sociais.

Referências

- Ames, B. (1994). The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election. *American Political Science Review*, 88(01), 95–111.
- Ames, B., Baker, A., & Rennó, L. (2008). The “Quality” of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry, or Pork? Em T. Power & P. R. Kingstone (Orgs.), *Democratic Brazil Revisited* (p. 107–133). University of Pittsburgh Press.
- Aspinall, E. (2014). When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 46(4), 545–570.
- Auyero, J. (2001). *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Duke University Press.
- Avelino, G., Biderman, C., & Barone, L. S. (2012). Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. *Dados*, 55(4), 987–1013.
- Bezerra, M. O. (1999). *Em nome das “bases”: Política, favor e dependência pessoal*. Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política.
- Brierley, S., & Nathan, N. L. (2021). The Connections of Party Brokers: Which Brokers Do Parties Select? *The Journal of Politics*, 83(3), 884–901.
- Bueno, N. S. (2018). Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil. *Comparative Political Studies*, 51(3), 304–340.



- Camp, E. (2017). Cultivating Effective Brokers: A Party Leader's Dilemma. *British Journal of Political Science*, 47(3), 521–543.
- Carneiro, L. P., & Almeida, M. H. T. de. (2008). Definindo a Arena Política Local: Sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Dados*, 51(2).
- Carvalho, N. R. de. (2003). *E no início eram as bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Revan.
- Castro, M. M. M. de, Anastasia, F., & Nunes, F. (2009). Determinantes do Comportamento Particularista de Legisladores Estaduais Brasileiros. *Dados*, 52(4), 961–1001.
- Dosek, T. (2023). El clientelismo en Paraguay: ¿Compra de votos o compra de participación electoral? *Latin American Research Review*, 58(3), 612–630.
- Eduardo, F. L. (2016). *Committed Brokers: A união entre prefeitos e deputados no Brasil* [Tese de Doutorado]. Universidade Federal de Minas Gerais. <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-ASAEZN>
- Holland, A. C., & Palmer-Rubin, B. (2015). Beyond the Machine: Clientelist Brokers and Interest Organizations in Latin America. *Comparative Political Studies*, 48(9), 1186–1223.
- Hoyler, T. (2022). *Representação política e conexão territorial: Uma etnografia de vereadores em São Paulo* [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]. 10.11606/T.8.2022.tde-30092022-144145
- Hoyler, T., Gelape, L., & Silotto, G. (2021). A construção de vínculos político-territoriais na cidade: Evidências de São Paulo. *Opinião Pública*, 27(2), 549–584.
- Langston, J., & Castro Cornejo, R. (2023). Why Do Clientelist Brokers Go Rogue? Parties, Politicians, and Intermediaries in Mexico. *Perspectives on Politics*, 21(1), 43–58.
- Martin, C. J. (2013). Crafting interviews to capture cause and effect. Em L. Mosley (Org.), *Interview Research in Political Science*. Cambridge University Press.
- Meireles, F. (2024). Política Distributiva em Coalizão. *Dados*, 67(1).
- Miller, G. J. (2005). The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8(1), 203–225.
- Muñoz, P. (2014). An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru. *Comparative Politics*, 47(1), 79–98.
- Novaes, L. M. (2018). Disloyal Brokers and Weak Parties. *American Journal of Political Science*, 62(1), 84–98.
- Nunes, F. (2015). *Presidentialism, Decentralization, and Distributive Politics in Latin America* [PhD Dissertation, University of California Los Angeles]. <https://escholarship.org/uc/item/8v85r1g1>
- Palmeira, M., & Goldman, M. (Orgs.). (1996). *Antropologia, voto e representação política*. Contra Capa.
- Ranulfo Melo, C. (2011). Individualismo e Partidarismo em Doze Estados Brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26(75), 57–71.
- Rocha, M. M. da, & Silva, B. S. da. (2017). O poder de indicar: Preferências legislativas de vereadores mineiros. *Cadernos Adenauer*, XVIII(2), 185–208.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2014). Political parties and rallies in Latin America. *Party Politics*, 20(3), 456–466.
- Zarazaga, R. (2014). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, 56(03), 23–45.

Inicios similares y caminos divergentes. Los cambios en la política local y la disputa por el Concejo en Medellín y Bogotá (1972-2019)¹

Similar beginnings and divergent paths. Changes in local politics and the dispute over the Council in Medellín and Bogotá (1972-2019)

Juan Carlos Escobar Escobar 

Universidad de Antioquia, Colombia

juan.escobare@udea.edu.co

Resumen

El propósito del artículo es analizar los patrones históricos del voto en las ciudades de Medellín y Bogotá, centrando la mirada en los procesos de faccionalismo de largo aliento de las expresiones de los partidos Liberal y Conservador de cada ciudad, así como en la paulatina aparición de fuerzas políticas ajenas al bipartidismo. El diseño investigativo plantea una estrategia mixta, en cuanto combina herramientas cuantitativas (índices electorales) y cualitativas (fuentes documentales), que ayudaron a desentrañar los procesos políticos en ambas ciudades. El artículo demuestra que en las décadas de los años sesenta y setenta el comportamiento político electoral de las dos ciudades es similar por la existencia de sistemas claramente bipartidistas y escasas opciones alternativas. No obstante, las trayectorias de los partidos y sistemas de partidos fueron distintas en una y otra ciudad por razones que se explican ampliamente en el texto.

Palabras clave: Faccionalismo, bipartidismo, concejo municipal, elecciones, política subnacional.

Abstract

The purpose of the article is to analyze the historical voting patterns in the cities of Medellín and Bogotá, focusing on the long-term processes of factionalism of the expressions of the Liberal and Conservative parties of each city, as well as the gradual emergence of political forces outside the bipartisan system. The research design proposes a mixed strategy, as it combines quantitative (electoral indices) and qualitative (documentary sources) tools, which helped to unravel the political processes in both cities. The article demonstrates that in the decades of the sixties and seventies the electoral political behavior of the two cities is similar due to the existence of clearly two-party systems and few alternative options. However, the trajectories of the parties and party systems were different in each city for reasons that are fully explained in the text.

Keywords: Factionalism, bipartisanship, city Council, elections, subnational politics.

Artículo: Recibido el 10 de mayo de 2024 y aprobado el 19 de junio de 2024.

Cómo citar este artículo:

Escobar, J.C. (2024) Inicios similares y caminos divergentes. Los cambios en la política local y la disputa por el Concejo en Medellín y Bogotá (1972-2019). *Reflexión Política* 26 (53), pp. 48-63. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4997>

1. Este artículo se deriva de la investigación *Nuevos partidos políticos: un análisis comparativo de su comportamiento en las ciudades de Medellín y Bogotá*, financiada con recursos de la Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Antioquia.

Introducción

Nací en el corregimiento de San José el 22 de octubre de 1929. Somos doce hijos: seis hombres y seis mujeres. Yo soy el cuarto. Mi padre es un campesino pobre, pero honorable; ignorante, pero todo un hombre. Mi madre era una mujer piadosa, tierna, de una bondad como se usaba en su época. Ya murió. Un día mi padre decidió probar mejor suerte y alzó con toda la familia, incluyendo dos marranos y un caballito. Mi madre llevaba en un brazo al menor, y en el otro un tarro de begonias.

(J. Emilio Valderrama en entrevista a Gonzalo Arango, 1967)

Este artículo muestra la trayectoria electoral de los partidos tradicionales y su faccionalismo entre 1972 y 2019 en las ciudades de Medellín y Bogotá. El propósito es analizar los patrones de voto en cada ciudad, centrando la mirada tanto en la concentración de votos entre bloques (tradicionales, otros, transicionales), como en los procesos de faccionalismo de largo aliento de liberales y conservadores. Para ello, se realiza una descripción amplia y un análisis de las elecciones para Concejo en cada ciudad en casi 5 décadas. Adicionalmente, se muestra la aparición paulatina de opciones distintas al voto tradicional y los patrones de voto en cada ciudad, centrando la mirada tanto en la concentración de votos entre bloques (tradicionales, otros, transicionales), como en los procesos de faccionalismo de largo aliento de liberales y conservadores. Los cambios socioeconómicos y demográficos que se dieron en estas dos ciudades desde la década de los sesenta y las reformas tendientes a la descentralización de las décadas subsiguientes, ayudan a entender las transformaciones en la política y, especialmente, el ingreso paulatino de un personal político de extracción social más baja y con menos oportunidades que aquellos que hasta ese momento habían dominado la política electoral en Medellín y Bogotá.

Las dos ciudades seleccionadas tienen características que justifican la elección de estos casos y no de otras ciudades como Cali o Barranquilla en las que sucedieron procesos similares. Bogotá es la capital y centro del gobierno central, y esto de entrada supone un peso importante porque la clase política capitalina es, al mismo tiempo, una élite que ha dominado o disputado siempre el poder nacional. De igual forma, sus alcaldes han fungido durante varios periodos como contrapoder del gobierno nacional, algo similar a lo que puede suceder con los dos últimos alcaldes de Medellín, quienes se han mostrado como retadores del gobierno nacional. Además, Medellín y Bogotá fueron el epicentro del desarrollo económico del país, receptoras de cientos de miles de personas expulsadas por la violencia bipartidista de las zonas rurales, y receptoras igualmente de los problemas sociales que derivaron más adelante en ciclos de violencia urbana diferenciados en una y otra ciudad.

En cuanto a la temporalidad, es importante hacer las siguientes aclaraciones. En primer lugar, el punto de partida son las elecciones de 1972, los primeros comicios de los que se tienen datos confiables, datos que a su vez permiten realizar estimaciones en el tiempo igualmente confiables sobre los resultados electorales. Y el punto de llegada son las elecciones de 2019, unos comicios muy importantes por lo que significan estas dos ciudades en la política reciente del país marcada por divisiones que parecen irreconciliables.

En segundo lugar, el periodo propuesto (1972-2019), contiene tres subperiodos claramente demarcados por las reglas de juego que inciden en el comportamiento de los partidos políticos, especialmente en la disputa por cargos a corporaciones públicas. En los primeros años, de 1972 hasta principios de los ochenta, las elecciones se llevaban a cabo con las reglas del Frente Nacional que, además de la alternancia presidencial, estableció paridad en los cuerpos colegiados, con lo que se garantizaba la continuidad del bipartidismo en todos los niveles y restricciones al ingreso de otras fuerzas políticas. El segundo periodo arranca en 1988 con la Elección Popular de Alcaldes (EPA), y tiene un punto de inflexión importante con la apertura política que supuso la Constitución de 1991. En este periodo se flexibilizaron las reglas de juego, permitiendo que se pudieran crear partidos políticos con pocos requisitos y que los dos partidos tradicionales acentuaran procesos de faccionalismo, como se verá en los casos de las ciudades de Bogotá y Medellín. El tercer periodo inicia con la reforma política de 2003², que endurece las barreras

2. El Acto Legislativo 01 del año 2003 modificó las reglas de juego de los partidos en materia electoral. El cambio más notable lo propuso la eliminación de las diversas listas por cada una de las fuerzas políticas, el voto preferente, el establecimiento de un umbral y el cambio de la fórmula electoral.

de entrada para nuevos partidos y para aquellos que deseen conservar su personería jurídica.

En términos metodológicos generales, es preciso señalar que para la construcción de las gráficas y tablas que se muestran en el texto, se usaron cifras de la Base de Datos Electorales CEDE de la Universidad de los Andes, junto con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por otro lado, con el fin de estudiar el comportamiento de los partidos en esta corporación en las dos ciudades referidas, se realizó una tipología usando como *parteaguas* la reforma política electoral del año 2003.

De este modo, antes de 2003 los partidos se clasificaron a través de la categorización Partido Liberal, Partido Conservador, facción³ liberal, facción conservadora y otros partidos y coaliciones. Ahora bien, para efectos posteriores al 2003, luego de la reforma política y tras el influjo del uribismo en el reordenamiento del sistema de partidos colombiano, dicha clasificación se convierte en tradicionales (Partido Liberal y Partido Conservador), transicionales⁴, otros partidos y nuevos partidos políticos.

Como se verá, los cambios en el nivel local se experimentaron de manera más temprana, aunque también de forma desigual en una y otra ciudad, dejando ver transformaciones en los partidos y los sistemas de partidos de ambos lugares. También es necesario señalar, por motivos metodológicos, que el total de votos válidos se calculó a partir de la sumatoria de las votaciones obtenidas por todos los partidos más el voto en blanco –los votos nulos no son tenidos en cuenta, pues no expresan una opción política partidista–. Para los años en que los partidos tradicionales no obtienen votación, dado que no presentaron candidatos, se ingresa a la base de datos el valor cero. Así mismo, el índice de concentración de votos entre bloques⁵ o índice de peso electoral, como es nombrado aquí, permitirá entender cómo se disputan los votos entre los partidos tradicionales y los no tradicionales.

Si bien el artículo se enfoca en el tema de los partidos y sus facciones en Bogotá y Medellín, ofrece claves para entender la ampliación de la democracia política que ha tenido lugar en Colombia en las últimas tres décadas en contextos subnacionales. Posiblemente esto no fue así

en todo el país, pero las grandes ciudades sí han sufrido cambios que poco a poco han sido imitados por ciudades intermedias y pequeñas. Aunque las últimas se resisten a ello y continúan teniendo dinámicas políticas muy tradicionales. Pero es innegable que el país se ha transformado y ha surgido un sistema electoral menos cerrado y más competitivo en todos los niveles, junto con una participación política más plural.

1. Notables, emergentes y faccionalismos diferenciados en la contienda por el Concejo de Medellín

Medellín experimentó cambios importantes en la sexta y séptima década del siglo XX (1960-1970) que modificaron su fisonomía. Primero, la ciudad recibió un importante número de inmigrantes de pueblos de Antioquia o de otros departamentos del país que llegaron como consecuencia de la violencia, la pobreza o atraídos por las oportunidades que empezaba a brindar Medellín. De acuerdo con Naranjo, Hurtado y Peralta (2003), en las dos décadas mencionadas “llegaron a 600.000 los habitantes residentes en barrios ilegales de la ciudad” (el 50% de la ciudad)” (p. 146).

A este fenómeno de crecimiento demográfico por causa de la inmigración, se añaden, en segundo término, cambios en la economía productiva de la ciudad. Medellín se orientó hacia la industria, con una preponderancia del sector manufacturero que representa, desde los años 50, un porcentaje estable de un tercio de los empleos, más que en las otras metrópolis colombianas. Sin embargo, desde las décadas subsiguientes (60 y 70), aparece con fuerza una nueva clase social emergente, los comerciantes que “representaban un nuevo poder económico y un nuevo sector social en la sociedad medellinense” (Dover y Ocampo, 2006, p. 269). Una parte de esta nueva clase social se desarrolló con dinámicas cercanas al contrabando de bienes de consumo masivo y las ventas informales (Leyva, 2014).

El correlato del crecimiento mencionado fue la irrupción de nuevas formas de violencia que comenzaron a emerger a mediados de los sesenta y se consolidaron en la década siguiente. Las violencias de estos años estaban relacionadas

3. Gutiérrez (2017) entiende, de forma operativa, el término facción como una corriente que se manifiesta en cualquier nivel territorial (nacional, departamental o municipal), la cual se reconoce por un nombre y por un grupo de distintivos, y que desarrolla alguna forma de acción colectiva dentro de un partido. Esto significa que este autor toma a la facción como un “segundo apellido”, por ejemplo, liberal lopista o arredondista, y conservador ospinista o directorista.
4. Tradicionales que se presentan como nuevos, de acuerdo con la clasificación de Francisco Gutiérrez Sanín: “Una vez uno se ha apercibido de esta re-categorización básica, se da cuenta de que el gran ganador desde el fin del gobierno de Samper hasta hoy fueron los transicionales. Fueron ellos quienes rompieron el monopolio bipartidista. Fue Noemí Sanín quien dio el primer campanazo de alerta con sus excelentes resultados en 1998; y fue Uribe quien finalmente saltó la barrera de la alternancia presidencial en 2002. De pronto, se vio que se podía aspirar a ganar cualquier elección con un marbete diferente al del rojo o el azul” (Gutiérrez, 2006, p. 109).
5. La concentración de votos es la cantidad del total de votos válidos que obtuvieron los partidos tradicionales; es decir, la proporción del total de votos durante esas elecciones, que dichos partidos bloques de partidos obtuvieron. Esta es una variación del expuesto por Ocaña y Oñate (1999).



“con los negocios de contrabando, la producción y comercialización de marihuana y otras drogas ilícitas, y la presencia de grupos articulados al mundo de la criminalidad” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 165).

Durante este lapso, las violencias del conflicto armado, el narcotráfico y el crimen organizado no se habían entrecruzado, conservando cada una de estas sus propias lógicas y dinámicas, situación que para comienzos de la década de los años ochenta empezaría a cambiar. Lo que sí empezó a ser claro tempranamente fue el inicio de la estigmatización y persecución a quienes diferían del discurso institucional y mostraban simpatía o militancia con ideologías de izquierda:

La presencia de guerrilleros en la ciudad en la década de los setenta y la recepción de sus discursos en el movimiento estudiantil, grupos cívicos y comunitarios y algunos sindicatos condujeron al señalamiento, estigmatización y victimización de muchos de estos sectores por parte de los organismos de seguridad del Estado. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 166).

Lo descrito puede tener relación con la posterior imposibilidad de que un candidato de izquierda llegara al poder o que se consolidara una fuerza electoral importante de esa tendencia en Medellín. Una incapacidad que estaba enmarcada en una política nacional con restricciones de dos tipos; de un lado, las impuestas por el régimen político del Frente Nacional, previamente mencionadas, por otro lado, restricciones a la movilidad y a las libertades que comenzó a imponer el Estado colombiano apelando más frecuentemente a los estados de excepción, cuya máxima expresión fue el Estatuto de Seguridad Nacional del entonces presidente Turbay Ayala (1978-1982).

En medio de estas nuevas dinámicas sociodemográficas y económicas, la política partidista regional también experimentó cambios importantes en su configuración durante estas dos décadas, especialmente en el personal que comenzó a hacer parte de los partidos políticos tradicionales. Los dos máximos dirigentes de los partidos en Antioquia, casi hasta los años ochenta, J. Emilio Valderrama del Partido Conservador y Bernardo Guerra Serna del Liberal, llegaron a Medellín en plena época de la violencia de mediados del siglo pasado, expulsados de sus pueblos de origen: Guerra Serna salió del municipio de Peque a causa de la violencia (Zuluaga, 2019) y Valderrama de su

natal Toledo por la pobreza (Arango, 1967).

En términos weberianos, con la presencia de los mencionados actores, la política del departamento de Antioquia y de la ciudad sufrió un proceso de profesionalización particular, pasando de tener el dominio del notablato anclado a la industria, a una aparición cada vez más frecuente de políticos emergentes que, como lo tipifica Weber (2012), comenzaron a vivir de y para la política. Veamos el proceso de transformación que vivió la clase política de Medellín.

La existencia de notables ha sido un tema de interés para los estudios políticos. La figura típica del notable fue descrita por Duverger (1994) como el rico o terrateniente, de cualquier forma, esa persona que influye en el partido debido a su posición socioeconómica. En Colombia, se han construido otras visiones que conciben al notable como aquel personaje de influencia en la vida local, no necesariamente por ser rico (Gutiérrez, 2017). Daniel Pécaut, aunque no se dedica exclusivamente al tema, describe a los notables como aquellos comerciantes o industriales que incursionaron en la política y tuvieron allí un lugar importante.

Pero a pesar de la importancia que tuvo el notablato en la política antioqueña durante varias décadas, los acercamientos al estudio de este fenómeno han sido muy pocos, se destacan dos trabajos. El primero es justamente el de Daniel Pécaut, quien caracteriza la relación entre políticos e industriales en Antioquia de la siguiente forma:

los industriales tuvieron frecuentemente participación política directamente o por intermedio de los partidos políticos. Tanto en los directorios políticos como en los «fondos» de los partidos se encontraron nombres de industriales importantes. Durante mucho tiempo los dos directorios, liberal y conservador, estuvieron en manos de los denominados “notables”. Entre ellos figuraron en lo empresarial y en lo político hasta finales de los años 1960 se destacan: Carlos J. Echavarría, de Coltejer mucho tiempo en el directorio conservador, Vicente Uribe, del Banco Comercial Antioqueño fue una personalidad liberal de primer plano y José Gutiérrez de Corfinal lo fue del partido conservador (Pécaut, en Restrepo, 2009, p. 111).

No obstante, Nicanor Restrepo (2009) es quien mejor describe a dichos personajes y su influencia en nuestro medio. Además, un poco en contra de la opinión dominante entre los investigadores de este tema, Restrepo advierte que

esa clase política no era tan homogénea como se pensaba:

Hasta finales de los años 1960 los directorios departamentales de los partidos Liberal y Conservador estuvieron integrados en su mayoría por personas relacionadas estrechamente con las élites patronales y unos pocos individuos de otros orígenes sociales como el liberal Rafael Arredondo y el conservador Román Gómez que matizaban la composición de dichos organismos. Los Directorios políticos escogían sin asomos democráticos, los nombres de quienes representarían los intereses regionales como senadores, representantes a la Cámara, diputados y concejales y postulaban además a quienes ocuparían los cargos de gobernadores y alcaldes (Restrepo, 2009, p. 111).

En contra de ese notablato que dominó la política antioqueña hasta la década de los sesenta, comienza a oponerse un nuevo tipo de político cuyo origen ya no guarda relación con el empresariado y la industria. El divorcio entre industriales y políticos tiene como correlato la aparición en la década de los sesenta de políticos emergentes en la escena local y regional. Vilma Liliana Franco (2006), describe este fenómeno del siguiente modo:

Pero sólo en los años sesenta, en plena vigencia del régimen consociacionista y en el marco del aceleramiento del proceso de urbanización, se produjo lo que puede llamarse el advenimiento gradual de los “emergentes” a los sitios de poder en la esfera de la política regional, en ambos partidos, y el subsiguiente desvanecimiento del reclutamiento plutocrático de la dirigencia política. Éste fue el intervalo de ascenso en la escena política de los hijos de aquellos campesinos ricos e incluso pobres –habitantes de aislados pueblos antioqueños– que eran parte integrante de los sectores subalternos de la estructura socioeconómica y de la periferia territorial de la región. Fue el momento de la aparición en la escena política regional de dos emergentes advenedizos, que marcaron un viraje en la dinámica política y la estructura de poder de los partidos en el ámbito regional: Javier Emilio Valderrama en el conservatismo y Bernardo Guerra Serna en el liberalismo. También fue el período en el que fueron paulatinamente relegados notables conservadores como Dionisio Arango Ferrer, Gonzalo Restrepo Jaramillo, Luis Navarro Ospina, José María Bernal; y de notables liberales como

Gabriel Fernández Jaramillo, Alberto Jaramillo Sánchez, Hernando Agudelo Villa y Diego Calle Restrepo, entre otros. (Franco, 2009, p. 207).

Inicialmente, los emergentes no rompen, sino que se integran a las estructuras partidarias. Con el tiempo y con una manera distinta de afrontar la política, se ganan un lugar en el partido. Bernardo Guerra Serna describe así su irrupción en la política regional y la manera en la que sacó, según su relato, al Partido Liberal del Club Unión⁶, como una forma de denostar de un partido que para él era centralista y elitista:

(...) nosotros veníamos de una cosa totalmente diferente a esa expresión nacional, éramos un movimiento más bien regional, precisamente contra lo de Bogotá, contra algunos de Medellín, contra ese centralismo en el Club Unión y para la gente de clase media y clase baja, el hablar del Club Medellín y del Club Unión en ese entonces eso era la élite (...) nos centramos en hacer los movimientos regionales. Por ejemplo, el núcleo liberal más fuerte que existía en ese momento era en el Occidente antioqueño y los diputados, los representantes y los senadores eran del oriente o eran de otra parte diferente, menos del Occidente. ¿A qué se debía? A que se decía que eran votos cautivos y en buena parte porque la gente no estaba preparada o no les habían inculcado esa necesidad de la representación y nosotros arrancamos por ahí, con las banderas del partido e irrumpimos en el Occidente en ese aspecto (...) entonces nosotros fuimos buscando una conciencia de las regiones, entonces ya levantamos y nos fuimos al Suroeste, ya penetramos a Rionegro, y empezamos a entrar al Nordeste (...). (Entrevista a Guerra Serna, 2004).

En una entrevista que le concedió J. Emilio Valderrama al poeta nadaísta Gonzalo Arango, el político le cuenta sus diferencias con los notables antioqueños y el lugar que él ocupaba dentro del partido en ese momento luego de un largo recorrido:

La verdad, me volví peligroso. De un momento a otro tuve en mis manos todos los hilos de la organización conservadora. Esa ventaja tenía sobre los «Notables»: que yo conocía personalmente el campo de batalla y a los soldados; ellos sólo en el mapa, desde sus severos escritorios de «jefes naturales». El pueblo los había visto más en fotografías que en la tribuna; yo había tomado trago con el pueblo, yo había bailado en sus fiestas,

6. El Club Unión era el lugar de convergencia de personalidades locales del ámbito político y económico. Específicamente, el Club Unión (creado a finales del siglo XIX, 1894), es para la época del estudio, el epicentro de la élite tradicional del partido liberal, y en general de líderes y procesos destacados del campo político, administrativo y empresarial de la ciudad.



asistido a los bautizos y los entierros, yo era uno de ellos, como ellos. Tenían fe en mí y me querían. Los «Notables» se pusieron celosos de mi prestigio. Las órdenes que yo daba en el Departamento eran las que acataban y se cumplían (...) (Arango, 1967, párr. 83).

La dinámica partidista y el faccionalismo antioqueño tienen, en esta figura de los emergentes, un punto de inflexión importante, aunque no es esta la única justificación de su existencia. Sin embargo, advierte Franco (2006) que, pese a los rasgos compartidos, la dinámica de faccionalización tuvo un curso y una intensidad distinta en cada uno de los partidos. La siguiente cita muestra claramente estas divergencias:

En el liberalismo la faccionalización no inició como agrupación diferenciada de la unidad regional del partido. La principal facción, que corresponde al guerrismo, se formó aferrada a las estructuras formales del mismo, lo cual condujo a la identificación del Directorio Departamental de Antioquia –en adelante DLA– como una facción propiamente dicha dentro del liberalismo antioqueño. Sin embargo, el predominio alcanzado por el guerrismo en dicha estructura suscitó una tendencia faccional, emprendida por William Jaramillo Gómez con la creación del Movimiento Izquierda Popular Liberal, el cual fue producto del desacuerdo con las reglas de juego sobre la conformación de las listas electorales. Posteriormente, tendría lugar la formación de Antioquia Liberal en Marcha, que bajo la orientación de Hernando Agudelo Villa agrupaba a los notables desplazados de la conducción del Directorio; y la creación del Directorio Liberal Popular, bajo la conducción de Federico Estrada Vélez. En la última mitad de la década del setenta surgieron otras facciones en contraposición con la dirección oficial regional y más específicamente como un esfuerzo por aminorar el predominio de la jefatura de Bernardo Guerra Serna.

A diferencia del conservatismo, donde la fundación del Progresismo expresó un afán de modernización de la organización partidista y contra la dirección plutocrática que no logró ser completamente reducida, en el liberalismo la tendencia faccional de los años setenta, iniciada con el Movimiento Izquierda Popular Liberal, fue producto de una disputa en torno al control de las nominaciones,

porque esto determinaba luego la posibilidad de acceso a los cargos de representación. (Franco, 2006, pp. 248-249).

En la década de los setenta, la faccionalización del conservatismo configuró un sistema colegiado de tres grupos: el Villeguismo (un ala oficialista nombrado así por su líder Álvaro Villegas), el Ignacismo (también oficialista y llamado de ese modo por su líder Ignacio Vélez Escobar) y el progresismo (un sector no oficialista liderado por el político emergente J. Emilio Valderrama) (Franco, 2006; Arenas y Escobar, 2002).

Por el contrario, en el liberalismo se produjo el desplazamiento paulatino del notabato y la transición a un modelo de conducción del directorio departamental sustentado en la conformación del guerrismo como facción dominante y la aparición temprana de fuerzas opuestas a su dirección.

De la llamada Casa de Mármol, como se ha nombrado la sede oficialista de dominio histórico del político Bernardo Guerra Serna, comenzaron a salir en la década de los ochenta eminentes personajes del liberalismo de la época como César Pérez García, Álvaro Uribe Vélez y William Jaramillo Gómez, entre otros. La salida de cada político de la Casa de Mármol estaba acompañada de una voz de descontento y de la configuración de una nueva facción que servía de vehículo a los intereses del político de turno.

Las particularidades en el proceso de faccionalización de cada partido se explican, en parte, debido a las diferencias en el caudal electoral alcanzado por cada una de las facciones, lo cual determinaba su capacidad de negociación y posibilidad de predominio, dentro del respectivo partido y respecto a las facciones de distinta filiación. La formación de ese caudal dependía, a su vez, del grado de consolidación de las redes clientelares, pero también de la existencia de un liderazgo político carismático, con capacidad de administrar la esperanza de los potenciales electores a través de la atribución de beneficios políticamente condicionados.

Esta dinámica de faccionalización experimentó una nueva fase a comienzos de los ochenta con el inicio de la reforma descentralizadora que tenía entre sus principales mecanismos la EPA. La tendencia faccionalista ya no tiene relación alguna con la lucha contra la hegemonía de los notables, porque estos han sido desplazados paulatinamente y se ha afianzado el proceso de profesionalización⁷ y plebeyanización⁸

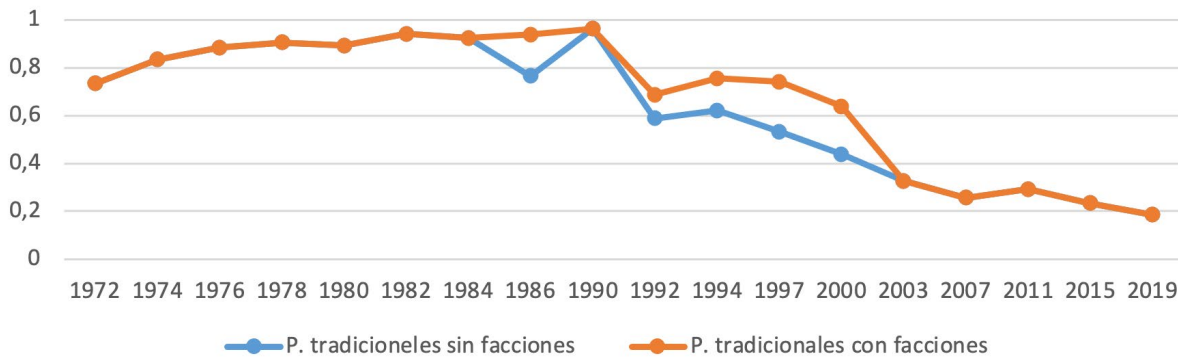
7. La profesionalización de la política guarda relación con el proceso descrito por Max Weber (2012), según el cual la política en las sociedades de masas ya no puede ser ejercida solo por personas que se dediquen ocasionalmente a ella, sino que se requiere de aquellos que vivan "de" y "para" la política, y tomen esta actividad como su profesión.

8. La plebeyanización de la política ha sido definida por la politología colombiana Guzmán (2005) como el ingreso a la política regional y nacional de personajes de extracción socioeconómica baja, "plebeyos", desde mediados del siglo XX.

de la política. La exacerbación del faccionalismo en este período, aunque difiere de un partido a otro, tiene que ver con uno de los siguientes asuntos en cada caso específico: i) una tensión por la democratización de la organización regional de los partidos; ii) la competencia interclientelar; iii) nuevas tendencias de fraccionalización y iv) la desaparición de factores de cohesión.

Para las elecciones al Concejo de Medellín, se evidencia, como lo muestra la gráfica 1 y como se viene narrando, que hay un papel muy importante de los partidos políticos tradicionales, aun sin facciones –línea azul–, donde mantienen un peso superior al 50 % hasta el año 1997. Aunque si se toman a sus facciones –línea naranja– se encuentra que mantienen dicho resultado hasta el año 2000.

Gráfica 1. Peso electoral de los partidos tradicionales con facciones y sin facciones. Concejo de Medellín (1972-2019)

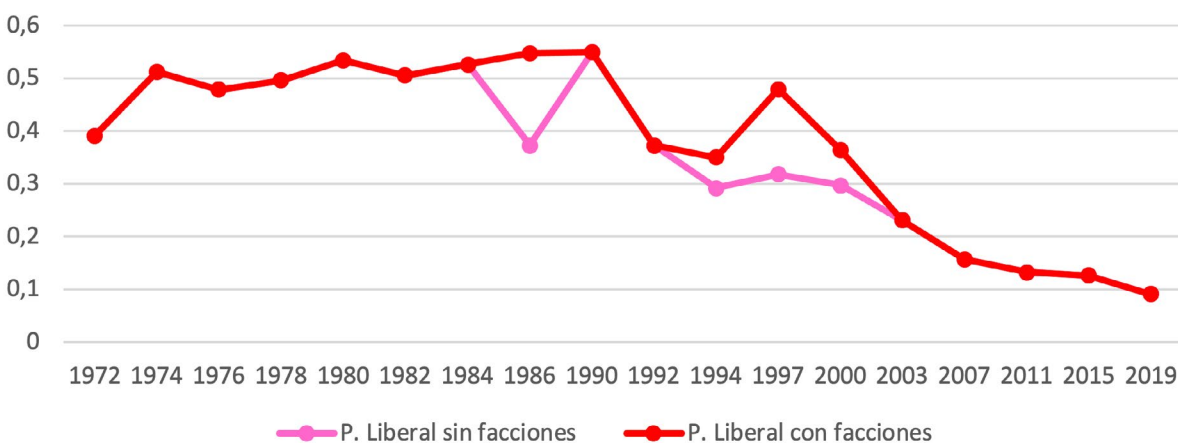


Fuente: construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Ahora bien, el comportamiento partido por partido en el Concejo de Medellín en las décadas de los ochenta y noventa, deja ver la dispersión partidista. De acuerdo con la gráfica 2, el Partido Liberal tiene una participación en este fenómeno muy similar a la del global. Sus facciones tienen peso electoral en 1986 y entre los años 94 y 2000, en las que, gracias al papel de las facciones, aumenta su votación total. En 1986 la facción Movimiento Nuevo Liberalismo logra aumentar considerablemente la participación del partido, representando, la facción de forma separada, el 17.35 % de los votos de dicha elección.

Así, durante las elecciones de 1986 el liberalismo logra el 54.62 % de los votos. En 1994 sería el Movimiento Revolucionario Liberal la facción con mayor votación al obtener el 5.7 % de los votos. En 1997 no participa una única facción, como en los años mencionados anteriormente; ahora, todas las facciones liberales sumadas obtienen el 6.5 % de los votos, lideradas por el Movimiento Nueva Colombia, a quien le seguiría el Movimiento Cambio Radical y luego el Movimiento Nuevo Liberalismo, que disminuye notablemente su votación.

Gráfica 2. Peso electoral del Partido Liberal con y sin facciones. Concejo de Medellín (1972-2019)



Fuente: construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.



Finalmente, para el año 2000 las facciones liberales llegarían a una participación del 7 %, para ese año el Movimiento Nueva Colombia continúa como la principal facción, mientras que le siguen detrás el Movimiento Cambio Radical y el Movimiento de Integración Popular. De esta forma, solo en 1997 las facciones tendrían una participación crucial, mientras que para la siguiente elección (2000) disminuye considerablemente, y en 2003, por el efecto mencionado de la reforma política de ese año, desaparecen las facciones tal y como se conocían hasta entonces.

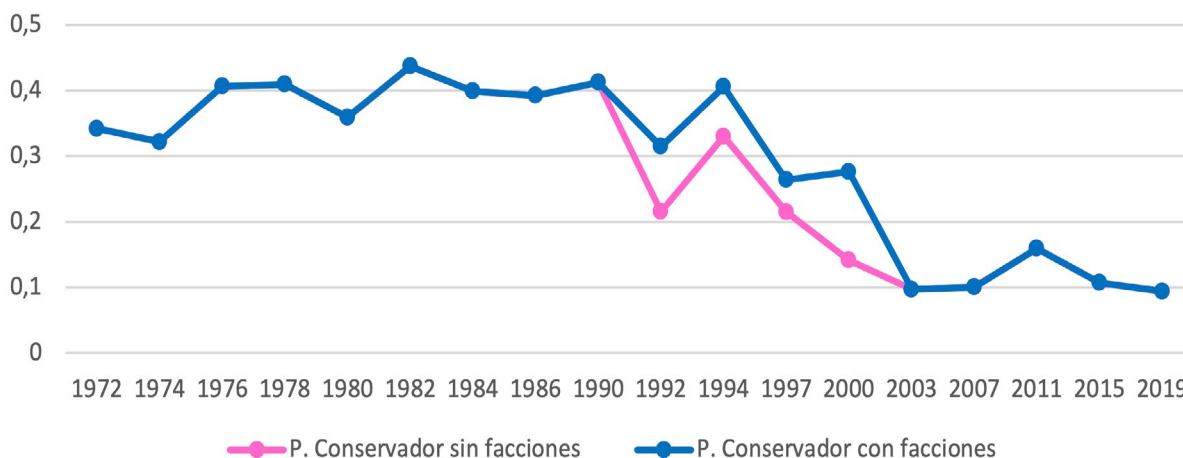
Por su parte, las facciones del Partido Conservador comienzan a tener buenos resultados desde 1992 hasta el año 2000. A continuación, se registra cómo fue el comportamiento del Partido Conservador durante estos años, elección por elección:

- 1992: las facciones conservadoras logran el 6.03 %. Son lideradas por el Movimiento Equipo Colombia, el Movimiento Fuerza Progresista, el Movimiento Renovación Democrática y el Movimiento Progresismo Democrático. Aunque participan 12 facciones en total, las ocho restantes tienen votaciones poco significativas.

- 1994: en este año la participación de las facciones aumenta al 10.9 %. Las facciones se reducen a solo cuatro: Movimiento Fuerza Progresista, Movimiento Compromiso Cívico Cristiano, Movimiento de Salvación Nacional y Movimiento de Unión Cristiana, en el mismo orden de relevancia dentro de las votaciones.
- 1997: la participación se reduce al 5.04 %, en estas elecciones hay siete facciones. Sin embargo, las de mayor votación son el Movimiento Unionista, el Movimiento Fuerza Progresista y el Movimiento Participación Común.
- 2000: la reducción este año continúa y las facciones conservadoras llegan al 2.2 %. A pesar de ello, participan igualmente 7 facciones donde el gran líder es el Movimiento de Renovación Democrática, seguido del Movimiento Progresismo Democrático.

En la siguiente gráfica se muestra el peso de las facciones en el comportamiento del Partido Conservador.

Gráfica 3. Peso electoral del Partido Conservador con y sin facciones. Concejo de Medellín (1972-2019)

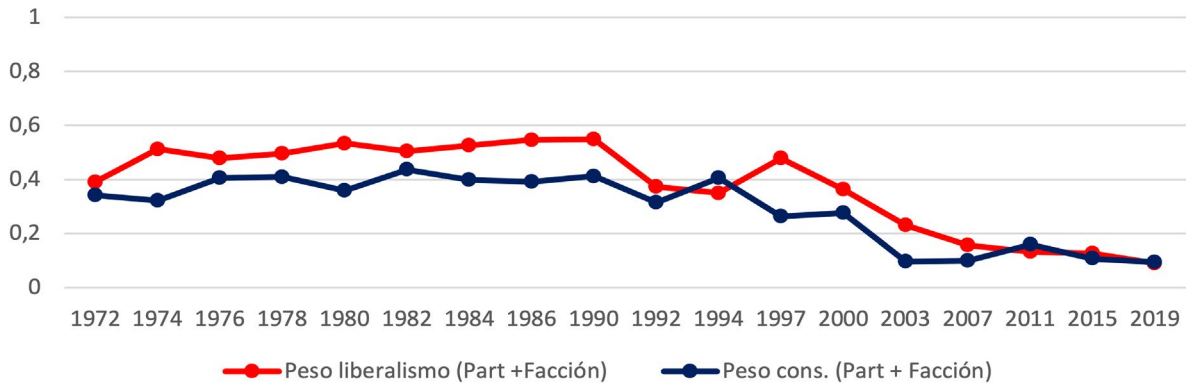


Fuente: construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Finalmente, al comparar los resultados de ambos partidos y sus facciones, se encuentra que, para las elecciones al Concejo en Medellín, el liberalismo tiene una participación histórica

mayor que la del conservatismo en casi todos los eventos, aunque ambas líneas responden a una tendencia similar y a resultados que lentamente van disminuyendo.

Gráfica 4. Concentración por bloques (liberalismo versus conservatismo). Concejo de Medellín (1972-2019)



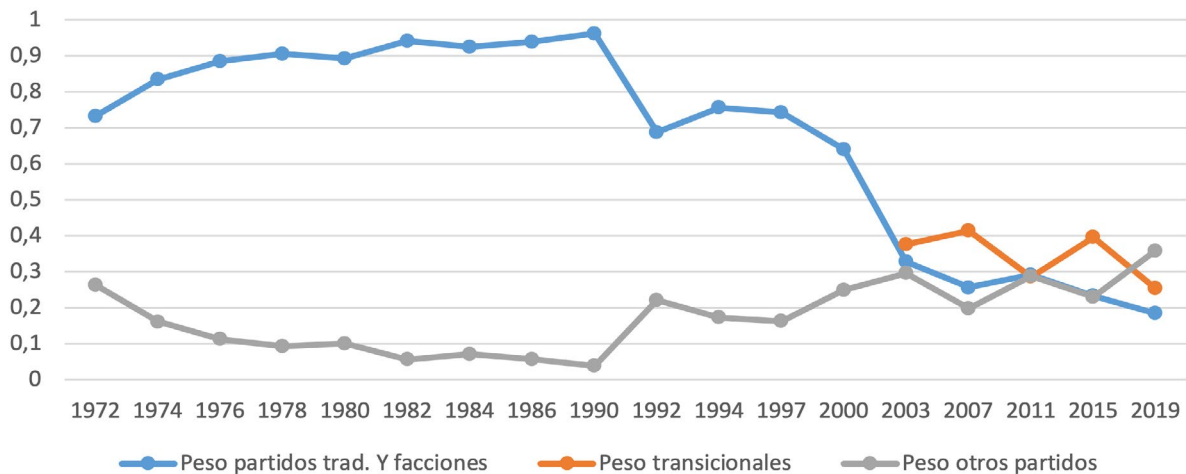
Fuente: construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En cuanto al comportamiento electoral por bloques de las listas distintas a los partidos tradicionales y sus facciones, es decir, los otros, no superan, a excepción de una ocasión, el 30 % de los votos. Se evidencia que a partir de 1992 hay un aumento de la votación de dichas opciones, que pasan de votaciones poco significativas a acercarse y mantenerse alrededor del 20 % y 30 %. Por lo tanto, se podría afirmar que estas figuras pasan de tener una votación insignificante a ser una minoría reducida en el Concejo de Medellín.

De igual manera, es necesario dejar presente que, en las elecciones de 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019 cuando la votación de los tradicionales es muy similar a la de las figuras distintas, el nuevo factor que emerge es la votación significativa de los partidos transicionales. Desde el 2003 en adelante (ver gráfica 5), como un efecto inmediato de la reforma política, aparecen en escena con un peso

similar y a veces mayor que los tradicionales y otros. Tanto así que en 2003 (37 %), 2007 (41 %) y 2015 (39 %), los partidos transicionales logran votaciones importantes, siempre cercanas o mayores al 40 %. En los otros años en que han participado, sus votaciones han sido para nada despreciables, superiores al 25 % de los votos válidos. Entre estos resaltan el Partido Cambio Radical y el Partido de la U. Lo anterior, en detrimento del desempeño electoral de los partidos tradicionales, cuya votación conjunta cae justamente a la mitad de 2000 a 2003, pasando del 60 % al 30 %, y llegando a un paupérrimo 18.4 % en 2019, año en que las otras opciones obtienen sus mejores guarismos, con la participación importante de Grupos Significativos de Ciudadanos que acompañaron a candidatos ganadores a la Alcaldía en 2015 (GSC Creemos) y 2019 (GSC Independientes).

Gráfica 5. Concentración por bloques (partidos tradicionales vs transicionales vs otros partidos), Concejo de Medellín, 1972-2019



Fuente: construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.



2. Directorios, plebeyos y facciones: la disputa por el Concejo de Bogotá como un reflejo de la política nacional

Bogotá en 1960 atravesaba un proceso de modernización marcado por un importante auge demográfico. Para la época, la ciudad se configuraba como un epicentro industrial en la región. Como lo expone Jaramillo (1989), el crecimiento de las fábricas y del comercio permitió alcanzar cifras de empleo formales cercanas a las 400.000 personas. Esto convirtió a la ciudad en un lugar atractivo para la población migrante proveniente de las provincias, quienes mayoritariamente huían de la Violencia bipartidista. Gracias a esto, a mediados de la década la ciudad alcanzaría una población de aproximadamente un millón de habitantes (Jaramillo, 1989).

Lo mencionado se tradujo en un dinamismo en la prestación de servicios públicos y en sectores como la construcción (Vargas y Zambrano, 1988). A su vez, las nuevas lógicas de poblamiento dieron cabida a diversas expresiones sociales, culturales y políticas. Para Cuellar (2015), entre los 60 y los 70, Bogotá comenzó a contar con “espacios para la asociación y participación política de los pobladores como herramienta para el fortalecimiento de la democracia, dando a los nuevos movimientos sociales el papel de constructor de ciudadanía” (p. 67). Esto, sumado a las tensiones y problemáticas propias de las ciudades en expansión, incidió en las lógicas de composición y acción de los partidos tradicionales.

En medio de este contexto ocurre un fenómeno similar al de Medellín, la aparición de políticos emergentes y “plebeyanización” de la política. De acuerdo con Guzmán (2005), cuyo argumento tiene como fondo teórico la dinámica de salida y voz de Albert Hirschman, desde la década de los setenta el Concejo de la capital, y especialmente la política tradicional que allí tiene lugar, asisten a cambios importantes (deterioro, fragmentación y desaparición de la disciplina interna de los partidos políticos) que tienen como correlato cambios igualmente significativos en la composición socioeconómica de los integrantes de esta corporación.

Guzmán (2005) sintetiza de la siguiente manera el comportamiento de los partidos políticos en el Concejo de Bogotá entre 1970 y 2000:

La selección de candidatos para el Concejo de Bogotá en la década del setenta se ve caracterizada, a grandes rasgos, por las listas de directorio y el repudio a las disidencias, lo que además se correspondía con el logro de un mayor número de curules para las listas oficiales de los dos partidos

tradicionales, a excepción de la Alianza Nacional Popular (Anapo) en 1970, que en cabeza de María Eugenia Rojas —hija del general Gustavo Rojas Pinilla—, logró 8 de las 20 curules en disputa en ese momento. Los años ochenta abren paso al fortalecimiento de los grandes disidentes al interior de los dos partidos tradicionales, quienes se rebelan contra la práctica de los grupos de compromisarios y no disputan internamente un puesto en las listas oficiales del partido, sino que se lanzan como líderes de sus propias vertientes. El arquetipo de ello será el Nuevo Liberalismo, de Luis Carlos Galán. Finalmente, la década del noventa es la del apogeo de los jefes locales con poca o ninguna dependencia de la estructura partidista para probar suerte frente al electorado. Ausencia de procedimientos para la selección de candidatos, proliferación de personerías jurídicas obrando como partidos dispuestos a avalar cualquier lista y explosión de candidaturas podrían resumir lo ocurrido en la década que prosiguió a la Constitución de 1991. (Guzmán, 2005, p. 176-177).

En los años setenta, los partidos políticos estaban aún atados a los designios de los directorios políticos, los cuales constituían, desde muy iniciado el siglo XX, la base organizativa de los partidos políticos tradicionales colombianos:

Completando la famosa fórmula de Duverger con el caso colombiano, si la unidad organizativa básica de los partidos de notables es el comité, la de los socialistas la sección, la de los comunistas la célula, y la de los fascistas la milicia, la de los partidos tradicionales colombianos es el directorio. (Gutiérrez, 2017, p. 394).

Pese a ello, la literatura colombiana sobre partidos políticos durante mucho tiempo omitió el estudio de los directorios políticos de los partidos tradicionales, un olvido imperdonable si se tiene en cuenta que la vida política del país pasaba por los partidos y que el corazón de estos eran unos directorios políticos que, de acuerdo con Gutiérrez, tenían al menos las siguientes características en las décadas de los treinta y cuarenta: A. Eran permanentes, las otras instituciones iban y venían. Los directorios quedaban. B. Abridaban a todas las tendencias o a la mayoría, es decir, eran un terreno común en el que confluían todas las facciones. C. Eran nacionales, estaban en todas las circunscripciones electorales. D. Incluían a miembros electos a diferentes niveles (concejales, diputados, congresistas) E. Cumplían tareas indispensables para la vida del partido como movilizar, empadronar y censar a sus afiliados;

y, por supuesto, la nominación de candidatos (Gutiérrez, 2017).

Sin embargo, para la década de los años setenta, la unidad nacional que representaban los directorios comenzó a resquebrajarse y esas divisiones que empezaban a presentarse en los directorios nacionales de los partidos tradicionales desde Bogotá, se reproducían luego en el nivel local y regional:

En el Partido Liberal, el enfrentamiento se dio entre el, para ese momento, expresidente Carlos Lleras Restrepo y el líder en ascenso: Julio César Turbay Ayala. Por el lado conservador, la lucha por el liderazgo se libraba entre ospinistas, pastranistas y alvaristas; los primeros, vinculados a dos expresidentes y los segundos bajo la orientación del hijo del expresidente Laureano Gómez. (Guzmán, 2005, p. 177).

En los ochenta los directorios pierden aún más el protagonismo que ostentaron en décadas anteriores. Los problemas de acción colectiva entre tendencias que eran coordinadas por esas instancias de los grandes partidos desaparecieron para dar cabida a disidencias y facciones cada vez más estructuradas. La más importante de ellas en el Partido Liberal, sin duda, es el Nuevo Liberalismo de Luis Carlos Galán, que llegó a tener en Bogotá tanta fuerza como el mismo directorio (Reyes, Figueroa y Balcázar, 2001). Sin embargo, esa fuerza se diluyó muy rápidamente:

El fenómeno más importante es, sin duda alguna, la división del liberalismo, triunfador brillante en 1978 y víctima de la escisión de 1980, primer año en que el Nuevo Liberalismo se presentó al Concejo. Después de su triunfo electoral de 1982 y 1984, el Nuevo Liberalismo se desmoronó rápidamente, hasta su reintegración al seno del Partido Liberal en 1988. (Goueset, 1988, p. 203).

Así mismo, en el conservatismo surgieron facciones de peso, pero no con la misma acogida y figuración, ni provocando una fractura como la que operó el Nuevo Liberalismo. Al contrario, parte de la estrategia del Partido Conservador en Bogotá consistió en su capacidad de utilizar el faccionalismo para mantener votaciones importantes en la ciudad, al punto que la idea de la conservatización de la capital, reflejo de la del país frentenacionalista, hizo carrera entre algunos analistas:

Patricia Pinzón había señalado ya que el período del Frente Nacional había traído una “conservatización” de las grandes ciudades entre 1958 y 1974, pero parece que esta tendencia no

se detuvo allí, pues se encuentra nuevamente entre 1978 y 1988. A pesar de su constante posición minoritaria en Bogotá, el conservatismo ha conocido una apertura electoral notable entre 1978 y 1988, y cuya consagración fue la victoria de Andrés Pastrana en marzo de 1988. (Goueset, 1988, pp. 206-207).

Al final de la década de los ochenta, la EPA contribuye a romper la pirámide de poder político. En Bogotá, esto comenzó a ser particularmente evidente por su condición de capital:

El eslabonamiento antes observado entre candidaturas al senado, la cámara de representantes, la asamblea departamental y el Concejo pierde protagonismo a favor del apoyo o respaldo a un candidato a la alcaldía. En esa oportunidad, Andrés Pastrana fue el vencedor, quien aprovechó la división de candidaturas en el Partido Liberal, pues aspiraron tanto Juan Martín Caicedo Ferrer como Carlos Ossa Escobar. (Guzmán, 2005, p. 182).

A la par con este fenómeno, a principios de los años noventa, Bogotá asiste a un cambio importante en el personal político de sus partidos. Especialmente a partir de las elecciones de 1992, los partidos Liberal y Conservador van a estar compuestos cada vez menos por personajes con un especial interés de utilizar el Concejo como un trampolín para dar el paso a la política nacional, y más por líderes locales menos pretenciosos. Ya no tendrán la capacidad de movilizar un número importante de electores ni redes partidistas con presencia en el congreso. En su lugar, comenzarán a ser protagonistas de la política bogotana algunos líderes con un perfil más local, sin proyección nacional, y con capacidad de conseguir apenas los votos suficientes para alcanzar una curul en el Concejo. A esto es lo que García (2003) denomina plebeyanización de la política bogotana. Varios factores inciden en ello, de acuerdo con García:

En primer lugar, están los cambios en el diseño institucional también el incremento del número de curules pasando de 20 a 45 en 2007, así como la reducción de competencias del concejo derivado del Estatuto Orgánico del año 1993. De igual forma, la apertura hacia terceras fuerzas definida por la Constitución de 1991 facilitó el acceso de nuevos partidos y movimientos, que antes de ese momento debían ser avalados por los grandes partidos. El sistema electoral que favorecía los pequeños partidos también contribuyó a este nuevo panorama político en la ciudad. Por último, las JAL ha permitido el ingreso a las instituciones

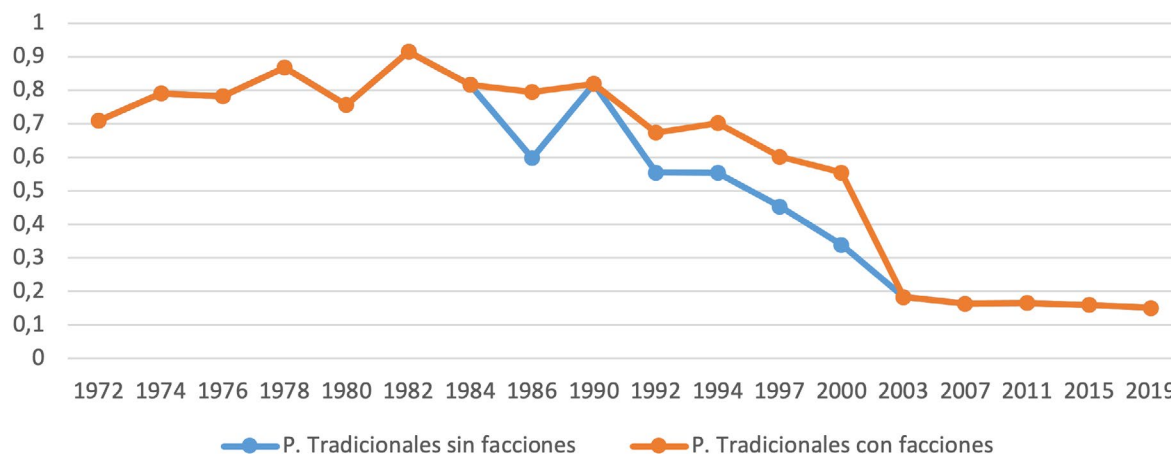


de representación política de miembros de partido o activistas comunitarios que con una red electoral modesta pueden acceder a estos espacios, de hecho, se ha observado que las JAL se han convertido en un trampolín hacia el concejo. (García, 2003, p. 56).

De esta manera, los ediles se han erigido como un eslabón privilegiado en la relación con la ciudadanía siendo actores de primer orden en la conformación de redes electorales e igualmente en la de redes clientelares.

Al mismo tiempo que se da este fenómeno descrito por Miguel García, y quizás como una consecuencia de este, desde mitad de la década de los ochenta las facciones tienen un peso importante en las elecciones de 1986, 1992, 1994, 1997 y 2000, como se evidencia en las siguientes gráficas. En estos años el desempeño de los partidos políticos tradicionales hubiera sido menor, incluso rondando el promedio del 50 %, al que se tiene al tomar sus facciones.

Gráfica 6. Peso electoral de los partidos tradicionales con y sin facciones. Concejo de Bogotá (1972-2019)

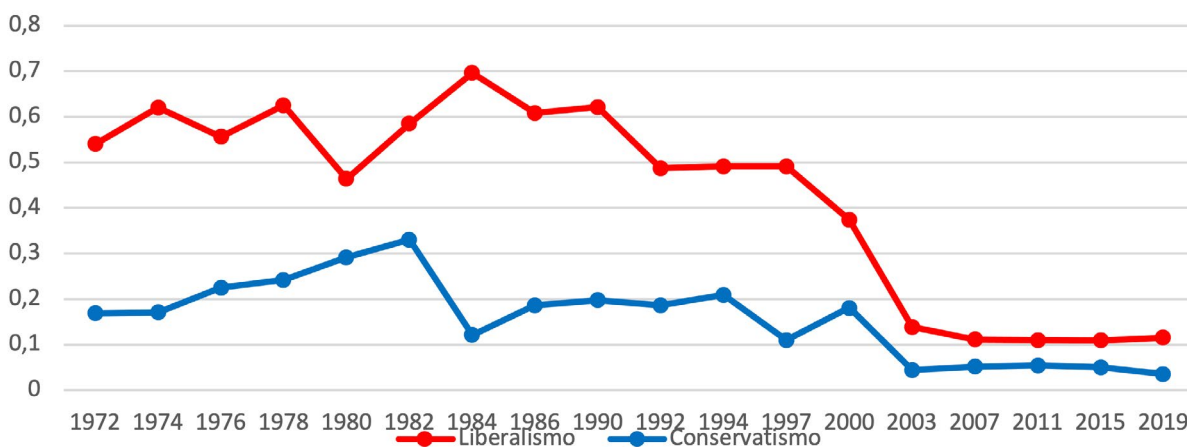


Fuente: construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Igualmente, es perceptible que los partidos políticos tradicionales, en el Concejo de Bogotá, tienen control de más del 50 % de la participación, medida en peso electoral, hasta el año 1997, el

cual disminuye hasta el 40 % para el año 2000. A partir de ahí se mantienen alrededor del 20 %. Evidentemente, en este aspecto, Medellín y Bogotá responden a tendencias diferentes.

Gráfica 7. Peso electoral del liberalismo versus conservatismo. Concejo de Bogotá (1972-2019)



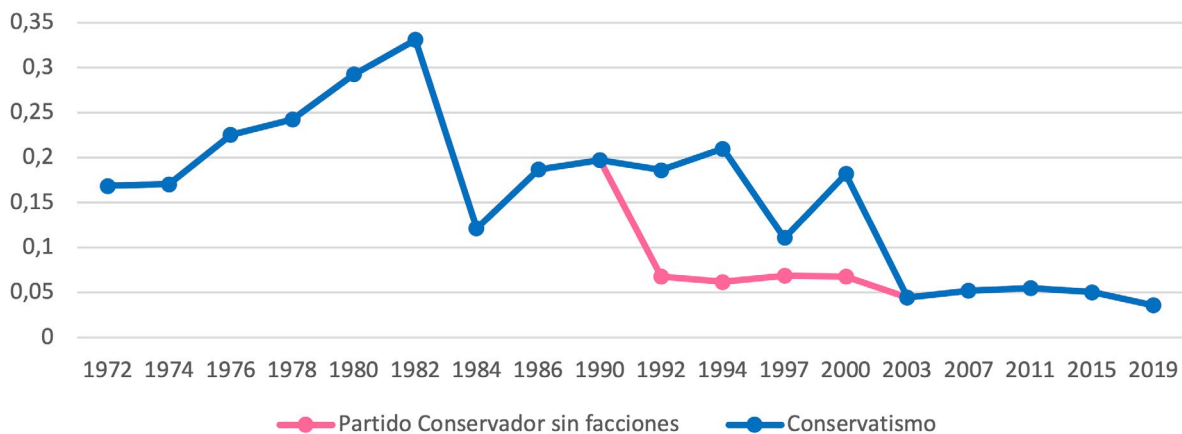
Fuente: construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Así, mientras el liberalismo desde 1972 tiene una participación superior al 50%, el conservatismo solo, en su mejor momento, logra 30 %. De modo que, aunque ambos mantienen una relativa estabilidad en sus resultados, el descenso del conservatismo no es tan dramático, en términos proporcionales, como sí lo es del liberalismo que, pese a ello, sigue siendo mayoría.

En cuanto a los resultados de cada partido tradicional, es notorio que el uso de facciones le permite al Partido Conservador no tener un abrupto

descenso en la cantidad de votos. Aunque para el Partido Liberal también aportan considerablemente, solo en dos ocasiones de tres eventos electorales donde participaron las facciones, contribuyeron a mejorar de forma decisiva la participación liberal (1986 y 1994); es decir, dos momentos aislados. Mientras que para el conservatismo el uso de facciones representó mantener cierta estabilidad entre 1992 y 2000, a saber, durante 4 periodos electorales.

Gráfica 8. *Peso electoral del Partido Conservador con y sin facciones. Concejo de Bogotá (1972-2019)*



Fuente: construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De modo que si nos centramos en las últimas dos décadas, en las elecciones de los años 1992, 1994, 1997 y 2000 el Partido Conservador recurre a facciones que, si bien no tienen una participación propia decisiva sobre el global de las votaciones de cada elección, sí lo hacen en relación con la del partido. Esto es, el Partido Conservador sin las facciones hubiera tenido resultados poco significativos e inclusive irrelevantes. A continuación, se presentan cuáles fueron las principales facciones elección tras elección:

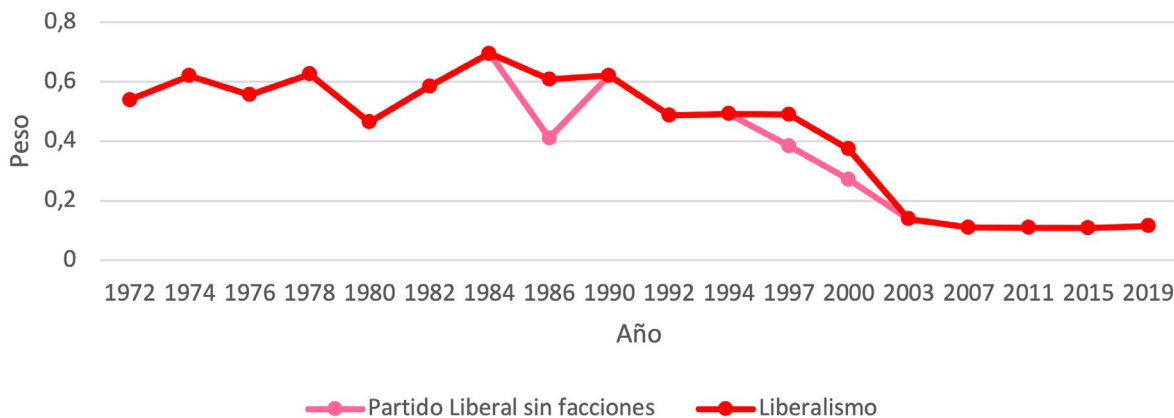
- 1992: las facciones logran el 12.74 % de la votación en dichas elecciones. Participa el Movimiento Nacional Conservador y el Movimiento de Salvación Nacional.
- 1994: los resultados de las facciones conservadoras aumentan al 14.47 %, participando esta vez cinco facciones, donde la más exitosa electoralmente es el Movimiento Nacional, seguido por

el Movimiento de Salvación Nacional, el Movimiento Fuerza Progresista y el Movimiento Conservatismo Independiente.

- 1997: para este año el resultado de las facciones baja estrepitosamente al 8.08 % del total. Es notorio que esta vez se presentan alrededor de nueve facciones. Sin embargo, los resultados solo ponen en una posición privilegiada al Movimiento Unionista, al Movimiento Participación Común y al Movimiento Fuerza Colombia.
- 2000: finalmente, la participación de las facciones se reduce al 3.4 %, y con ella la del Partido Conservador. De ocho facciones que se presentan, las que tienen la mayoría de los votos –en ese orden– son: el Movimiento de Salvación Nacional, el Movimiento de Participación Popular y el Movimiento Conservatismo Independiente.



Gráfica 9. Peso electoral del Partido Liberal con y sin facciones. Concejo de Bogotá (1972-2019)

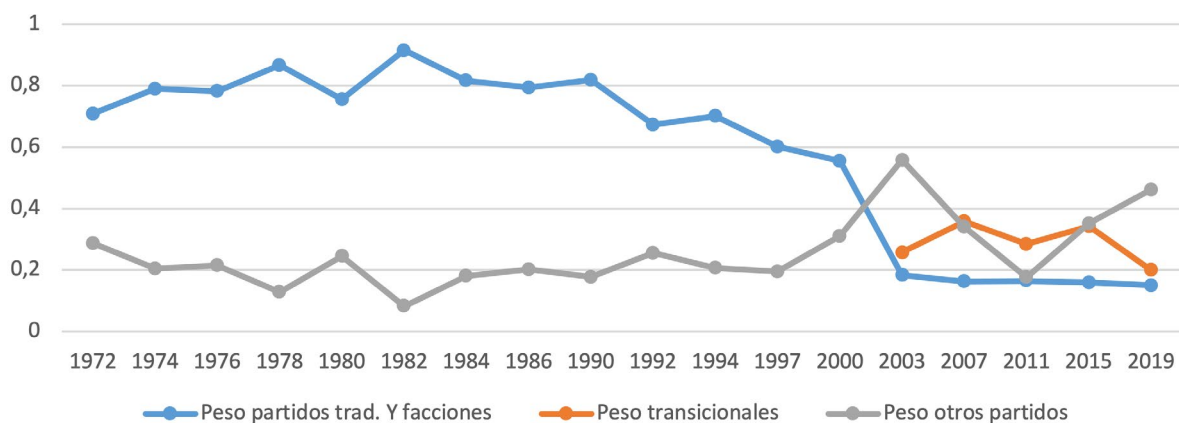


Fuente: construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En cuanto a las facciones liberales, es preciso señalar su participación en 1986, 1994 y 1997. Dentro de estos, únicamente los dos primeros representan un aumento considerable de la votación. Sobre la participación de las facciones se encuentra que en 1986 la única participante fue el Movimiento Nuevo Liberalismo, que logró un peso del 19.66 % que, sumada al 41.15 %, en el Partido Liberal, significan un resultado mayoritario para el liberalismo. Sin embargo, para las elecciones de 1997 las facciones liberales obtienen una participación del 14.42 %, lo cual significa un

descenso en sus resultados, así como un aumento de la cantidad de facciones que en ella participaron. En ese sentido, el liberalismo presentó ocho facciones, siendo el Movimiento Nuevo Liberalismo, el Movimiento Renovación Laboral Moral y el Movimiento Cambio Radical las que obtienen mejores resultados. Para las elecciones del 2000, los resultados de las facciones descienden al 4.6 % y el Movimiento Cambio Radical representa la facción mayoritaria, acompañada de otras cuatro facciones con resultados menores.

Gráfica 10. Concentración por bloques (partidos tradicionales vs transicionales vs otros partidos). Concejo de Bogotá (1972-2019)



Fuente: construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El ciclo electoral bogotano cierra, en el periodo que inicia en 2003, con una importante participación del bloque de partidos transicionales, donde destaca el peso electoral de Cambio Radical y el Partido de la U, e igualmente las otras opciones

que en 2003 y 2015 constituyen el bloque más votado con partidos como Alianza Verde o el Polo Democrático Alternativo, o grupos de ciudadanos como Progresistas.

Conclusiones

Este recorrido de casi cinco décadas de política local permite afirmar, en primer lugar, que en términos generales los inicios son similares, al menos en un sentido: existencia de sistemas bipartidistas en ambas ciudades con tímida aparición de otras opciones. No obstante, las trayectorias son divergentes. En Bogotá, durante varias décadas la política electoral del Concejo municipal estuvo atada al devenir de la política nacional y a la pirámide que se configuraba desde el Congreso hasta el Concejo, con un papel central de los directorios políticos como núcleo de la acción colectiva de los partidos. Los directorios constituyeron el enlace entre los distintos niveles territoriales, así como la forma organizativa básica de los partidos. Con ello garantizaban dos características que definen la existencia de un partido político de acuerdo con la teoría: la existencia de una organización duradera y estable, así como lazos entre el nivel local y nacional (Abal, 2002).

En Medellín, en cambio, la política era dominada por notables, en principio, y luego por barones electorales del orden departamental, políticos emergentes que llegaron a la ciudad provenientes de pueblos lejanos, algunos de los cuales tuvieron luego presencia en la política nacional. Javier Duque Daza (2005) alude a este fenómeno como la aparición en el país de “nuevos liderazgos” con carreras fugaces y otros con trayectorias construidas “desde abajo”, desde lo local. Como se pudo ver en los dos casos trabajados, y contrario al planteamiento de Duque Daza, las carreras de los políticos no parecen tan fugaces, al contrario, muestran una larga trayectoria construida, “desde abajo”.

En segundo lugar, la EPA ayudó a romper la pirámide partidista bogotana de forma más determinante y visible que en Medellín. A partir de 1988, las listas al Concejo ya no están articuladas a los grandes nombres de expresidentes, excandidatos presidenciales o congresistas, sino a las figuras que empezaron a emerger para llegar al Palacio de Liévano. Incluso, en alguna medida la pirámide se invierte porque medirse en la disputa por la alcaldía era una manera de mostrarse para luego hacer carrera política en lo nacional.

Empero, vale la pena señalar que, aunque importante, esta diferencia no debe atribuirse solamente a las EPA. También hay factores de más larga duración que no deben omitirse, como la existencia histórica en la capital de un movimiento popular más presente e influyente y de políticos

y grupos políticos cercanos ideológicamente a la izquierda, entre otros factores. Y la existencia, también histórica en Medellín, de una relación cercana entre el sector político y el sector empresarial, que por mucho tiempo impidió la aparición de nuevas alternativas al tradicional dominio de liberales y conservadores.

Bibliografía

- Arango, G. (1967). *J. Emilio Valderrama: de la nada al poder*. <https://www.gonzaloarango.com/ideas/jota-emilio-valderrama.html>
- Arenas, J., & Escobar, J. (2002). *Partidos políticos y elecciones en Medellín 1988-2000* (Tesis de maestría). Universidad de Antioquia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). Medellín: memorias de una guerra urbana. CNMH-Corporación Región - Ministerio del Interior - Alcaldía de Medellín - Universidad EAFIT - Universidad de Antioquia, Bogotá.
- Cuéllar, C. (2015). Movimientos barriales: reivindicación del derecho a la ciudad. *Panorama*, 9(16), 66-76. <https://doi.org/10.15765/pnrm.v9i16.640>
- Dover, R., & Ocampo, G. (2006). Del Estado privado al neostatismo: el caso de Empresas Públicas de Medellín como aproximación a las relaciones entre Estado, empresa y política. En F. González y G. Ocampo (Comp.), *Globalización, cultura y poder en Colombia: una mirada interdisciplinaria* (pp. 251-289). Medellín: La Carreta.
- Duque, J. (2005). La circulación de la clase política en Colombia: El congreso de la república durante el frente nacional. *Sociedad y economía*, (8), 29-60.
- Duverger, M. (1994). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Franco, V. (2006). *Poder regional y proyecto hegemónico. El caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- García, M. (2003). *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia.
- Goueset, V. (1988). 1978-1988: 10 años de comportamiento electoral en Bogotá. En P. Santa y otros (Ed.), *Bogotá 450 años. Retos y realidades* (193-244). Institut français d'études andines; Foro Nacional por Colombia. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.6898>
- Guerra, B. (2004). Entrevista a Bernardo Guerra Serna. (J. Arenas, J. Escobar y M. Ospina), entrevistadores. Medellín, Colombia.
- Gutierrez, F. (2006). Estrenando sistema de partidos. *Análisis Político*, 19(57), 106-125.



- Gutiérrez, F. (2017). *La destrucción de una República*. Bogotá: Taurus-Universidad Externado de Colombia.
- Guzmán, T. (2005). El deterioro de los partidos como vía de transformación del Concejo de Bogotá entre 1970 y 2000. *Estudios Políticos*, (27), 169-198. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1354>
- Jaramillo, J. (1989). Perfil histórico de Bogotá. *Historia Crítica*, (1), 5-19. <https://doi.org/10.7440/histcrit1.1989.01>
- Leyva, S. (2014). ¿Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970. *Estudios políticos*, (44), 115-138. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.19537>
- Naranjo, G., Hurtado, D., & Peralta, J. (2003). *Tras las huellas* ciudadanas. Medellín: Instituto de Estudios Políticos.
- Ocaña, F., & Oñate, P. (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. *Reis*, (86), 223-245. <https://doi.org/10.2307/40184151>
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2015). Base de datos electorales. Bogotá, Colombia.
- Restrepo, N. (2009). *Empresariado antioqueño y sociedad 1940-2004* (Tesis doctoral). Ecole Des Hautes Etudes En Sciences Sociales.
- Reyes, F., Figueroa, T., & Balcázar, J. (2001). *Comportamiento electoral en Bogotá 1982-1997*. (Primera ed., Vol. I). Bogotá D.C., Colombia. Universidad de los Andes. (2014). Base de Datos Electorales CEDE. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Vargas, J., & Zambrano, F. (1988). Santa Fe y Bogotá: Evolución histórica y servicios públicos (1600-1957). En P. Santa y otros (Ed.), *Bogotá 450 años: Retos y realidades* (11-93). Institut français d'études andines; Foro Nacional por Colombia. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.6890>
- Weber, M. (2012). *El político y en científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Zuluaga, G. (2019). *Bernardo Guerra Serna "El Socio"*. Bogotá: Planeta.

Dinastías familiares y acuerdos (pre) electorales para el financiamiento de las campañas políticas en Cartagena, 1988-2018¹

Family dynasts and (pre) electoral agreements for the financing of political campaigns in Cartagena, 1988-2018

Fernel M-Valenzuela 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador
fmartinezfl@flacso.edu.ec

Resumen

El presente trabajo explora el rol de las dinastías familiares en los procesos electorales de la ciudad de Cartagena Colombia entre 1988-2018. Concretamente rastrea la forma como se producen los acuerdos políticos preelectorales entre casas políticas, financistas y candidatos. Como argumento central se plantea que la contribución privada, entendida como una forma de participación, se desvirtúa cuando las familias (actores y grupos) con poder material establecen acuerdos electorales para financiar las campañas políticas y posteriormente demandar retorno creciente de la inversión. Si estos acuerdos se instituyen de manera sistemática y exitosa, configuran un efecto que desnivela la competencia política, con importantes consecuencias sobre el rendimiento electoral. Para este propósito se emplea la revisión exhaustiva de bibliografía, la revisión de prensa en archivo y la realización de entrevistas a actores clave.

Palabras clave: élite de poder familiar, casas políticas, acuerdo político (pre) electoral, contribución en campañas políticas.

Abstract

This work explores the role of family dynasties in the electoral processes of the city of Cartagena Colombia between 1988-2018. Specifically, it tracks the way in which pre-electoral political agreements are produced between political houses, financiers and candidates. The central argument is that private contribution, understood as a form of participation, is distorted when families (actors and groups) with material power establish electoral agreements to finance political campaigns and subsequently demand increasing return on investment. If these agreements are instituted systematically and successfully, they configure an unleveling effect on political competition, with important consequences on electoral performance. For this purpose, an exhaustive bibliography review, archival press review and interviews with key actors are used.

Keywords: family power elite, political houses, (pre) electoral political agreement, contribution to political campaigns.

Artículo: Recibido el 9 de mayo de 2024 y aprobado el 25 de junio de 2024

Cómo citar este artículo:

M-Valenzuela, F. (2024) Dinastías familiares y acuerdos (pre) electorales para el financiamiento de las campañas políticas en Cartagena, 1988-2018. *Reflexión Política* 26(53), pp. 64-81. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4992>

Introducción

El estudio del fenómeno elitario ha pasado por diferentes etapas de comprensión. Una parte de los autores clásicos, por ejemplo, planteó un enfoque centralizado del poder. La idea de que la élite es un bloque homogéneo, con capacidad de monopolizar a los grupos subalternos y garantizar sus posiciones de privilegio en la sociedad fue ampliamente difundida (Pareto, 1980; Mosca, 1984; Michels, 1972).

1. Este artículo proviene de la investigación doctoral: "Desigualdad, auge económico y conflicto redistributivo. El rol de las casas políticas en Cartagena", dirigida por la doctora Carolina Curvale, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador. Trabajo financiado por Flacso tras ser ganador del concurso de beca-tesis.

Posteriormente, esta idea de control y manipulación a las grandes masas comenzó a ser cuestionada por un grupo de autores pluralistas que, en su lugar, plantearon la dispersión del poder político en diferentes campos de la sociedad, donde se compite por la influencia dentro el aparato estatal (Lasswell, 1936; Dahl, 1961).

Entre tanto, la propuesta de Wright Mills (1957) cuestiona las dos posturas anteriores y, en su lugar, plantea la existencia de un tipo de “élite del poder”. El autor discute el tránsito casi natural de “la jerarquía poderosa de una clase gobernante por el poder disperso de «grupos de veto»”. Puntualmente, indica que: “Es difícil renunciar al viejo modelo del poder que nos lo presenta como un equilibrio automático, con sus hipótesis de una pluralidad de grupos independiente y relativamente iguales y opuestos en la sociedad equilibrada” (Mills, 1957, p. 285).

Wright Mills (1957) usa la categoría ‘órdenes’ para designar los cinco dominios de la sociedad moderna donde se distribuye el poder: político, económico, militar, religioso y parental, siendo los tres primeros el objeto de su estudio toda vez que sus estructuras se imbrican entre sí y logran la concentración del poder en lo que Mills denomina ‘élite de poder’. Estos tres grupos estaban constituidos: “En la cumbre económica, los grandes accionistas de las grandes compañías anónimas, -entre ellos- están los altos jefes ejecutivos; en la cumbre del orden político, los individuos del directorio político; y en la cumbre de la institución militar, la élite de estadistas -soldados agrupados en el Estado Mayor Unificado y en el escalón más alto del ejército-.” (Mills, 1957, p. 16). De las tres órdenes el autor considera que la élite económica prevalece en las sociedades modernas, donde los Estados progresivamente se subsumieron a la rentabilidad del mercado y, en palabras de Strange (2001), el capital le ganó el pulso al trabajo.

A la par de estos cambios, también han logrado pervivir prácticas tradicionales, cuyo resultado es la configuración de un tipo de élite con características refeudalizantes (Kaltmeier, 2019). Ejemplo de ello es la familia como unidad productiva y política, en la que perviven vínculos de parentesco y redes de sociabilidad a partir de las cuales los actores o grupos de poder erigen sus recursos y capitales. Cuando la familia se instala como eje articulador de nexos productivos y políticos de los diferentes grupos de poder, este concepto adquiere el atributo de ‘élite de poder familiar’ (en adelante EPF). Esta configuración elitaria suele tener mayor presencia cuando se desciende de la escala nacional a la subnacional.

El concepto de EPF es útil para desentrañar la relación entre el poder económico y el poder político, si lo que se busca determinar son las formas en que los grupos de poder logran, en los escenarios democráticos, mantener sus campos de privilegios. Bajo este tenor, es posible afirmar que el surgimiento de una élite de poder, al estilo de Mills (1957), ocurre, precisamente, bajo condiciones que combinan órdenes tradicionales de concentración de poder en escenarios actualizados, que imponen la necesidad periódica de ser revalidados.

Precisamente, uno de los mecanismos legales que permite a los actores con poder influir en los certámenes democráticos, es la contribución en campañas políticas. Este tema inquieta a propios y extraños pues, además de ser un mecanismo necesario para la participación política, también es un tema sobre el que existen muchas sombras, aunque una certeza aflora en el camino: la política necesita dinero. Si bien esta investigación no centra sus esfuerzos en la financiación privada *per se*, si procura profundizar en el funcionamiento de los acuerdos políticos electorales (en adelante APE) en torno al financiamiento de las campañas políticas y sus efectos sobre la dinámica electoral.

En tal sentido, se plantea como hipótesis central que la contribución privada en los procesos electorales, entendida como una forma de participación, se desvirtúa cuando las familias (actores y grupos) con poder material establecen acuerdos políticos electorales para invertir recursos en las campañas políticas. Cuando los APE se instituyen de manera sistemática y exitosa logran desnivelar la competencia política con importantes consecuencias sobre el rendimiento electoral y el retorno creciente de la inversión.

Para dar claridad al desarrollo de las ideas, en la primera parte, se trazan los apuntes teóricos sobre la élite de poder familiar que son útiles para entender la relación entre las élites económicas y políticas a partir del marco parental. En la segunda parte se esboza el procedimiento metodológico empleado para la elaboración de este trabajo. En tercer lugar se contextualiza la dinámica de las casas políticas de la ciudad de Cartagena, como un modelo empírico de EPF. Y finalmente, se rastrea el *modus*

operandi de los APE en torno al financiamiento de campañas políticas.

1. Élite de poder familiar: el vínculo entre el poder económico y político

La familia como unidad relacional funcionaba como eje articulador de las sociedades tradicionales, sus lazos organizaban la actividad productiva de la sociedad y sus conexiones garantizaban la influencia política en los diferentes estamentos. La dinámica familiar, así como su versatilidad de la dimensión material del poder, no solo pervivieron a los cambios de la modernidad, sino que se adaptaron a través del tiempo a cada contexto. Sufrieron, en palabras de Casaús (1992), una 'metamorfosis' en su estética (de lo tradicional a lo moderno), en su práctica (de lo agrario y leal a lo financiero y transaccional), en su uso (de lo instrumental a lo estratégico). Según Contreras (2002), "(...) hoy las grandes familias tradicionales son las herederas y expresiones contemporáneas de las formas de realización social de la riqueza y del capital económico, político y social de las antiguas oligarquías" (2002, p. 8). Esta idea es reforzada por Alvero (2007), al advertir la vitalidad de la acción familiar en los escenarios modernos, ya que:

La familia como eje constitutivo de una sociedad tradicional continuaba manteniendo su vitalidad como ámbito en donde se ejercía y practicaba una función que teóricamente excedía esos límites. La acción política si bien no fue definida y practicada exclusivamente en ese ámbito, sí tuvo una fuerte impronta en su posterior ejecución pública. En sociedades de marcada herencia tradicional no puede desconocerse el rol que jugaron las vinculaciones familiares en la instrumentación de la acción política local; esta forma de socialización reforzaba la dimensión material del poder (Alvero, 2007, p. 2).

Tal como ocurría tradicionalmente, cuando la familia se instituye como el eje articulador de la actividad productiva y la acción política, lo más probable es que se configure una élite familiar cuyo capital se despliega sistemáticamente para inclinar la cancha política a su favor. El surgimiento de una EPF puede ser perfectamente distinguido en el nivel analítico, pero se dificulta en el campo empírico, toda vez que las élites económica y política pueden estar profundamente imbricadas desde el núcleo familiar, compartiendo recursos, capitales y preferencias (Joignant, 2014; González y Bustamante, 2013).

Para identificar conceptualmente a la EPF es posible advertir cuatro elementos clave: se erigen sobre las conexiones de parentesco, son actores materialmente dotados, es decir, poseen altos niveles de riqueza (capital, ingresos y propiedades), usan sus recursos económicos con fines políticos, y buscan defender y mejorar sus posiciones de privilegio con importantes consecuencias distributivas para la sociedad (Winters, 2011; Hadiz and Robison, 2004).

La versatilidad de la EPF reside en su capacidad de actualizarse en los contextos modernos para preservar y expandir su poder económico y poder político. Por ejemplo, para el caso de Argentina, Luci and Gessaghi (2016) identifican un tipo de élite empresarial que en apariencia estaba desvinculada de las viejas prácticas familiares, pero cuando se observa detalladamente las trayectorias, sobre las cuales se conservan las posiciones de privilegios, es factible evidenciar como sus lógicas de poder se encuentran abigarradas.

El uso político y sistemático del capital económico de una o varias familias, estrecha los lazos entre el poder económico y político, otorgando ventajas frente a sus competidores. La ventaja acumulada por estos actores finalmente deforma la competencia política, pues tiene la potencialidad de traducirse, en el tiempo, en un capital político familiar que otorga ventajas a quien lo usa o en favor de quien se usa (Dal Bó et al., 2007). Uno de los mecanismos más efectivos, mediante el cual se logran estos objetivos, es la contribución privada en campañas políticas.

1.1. Contribución en campañas políticas: inversión de retornos crecientes

El financiamiento de campañas políticas, entendido como contribuciones, aportaciones, donativos, préstamos, anticipos, etc., se produce en "(...) tres escenarios principales: (i) solo financiación pública -o estatal-; (ii) únicamente financiación privada; (iii) un sistema mixto, resultado de la combinación de las dos primeras opciones" (Zovatto, 2003, p. 32). El estudio de los tipos de financiamiento electoral está dividido en dos vertientes: por un lado, los que afirman que las contribuciones son una forma de consumo y, por otro lado, quienes consideran que las contribuciones son una forma de inversión privada. En tal sentido, en contextos de altos niveles de desigualdad, debilidad de la sociedad civil, ausencia de normativas que regulen el financiamiento electoral o la debilidad estatal para garantizar su cumplimiento, las contribuciones privadas se configuran como un mecanismo de



influencia desmedida, sofisticado por los actores materialmente dotados para cooptar los resultados electorales y condicionar el ejercicio del mandato, así como sus efectos redistributivos (Kelly & Enns, 2010).

En este punto, es crucial preguntarnos: ¿cómo funciona este tipo de financiamiento? Según el planteamiento de Fleischmann y Stein (1998) esta forma de contribuciones realizadas a las campañas políticas funciona como una estrategia de inversión dirigida a los candidatos titulares y a aquellos con posibilidades reales, por lo cual los financistas suelen establecer conexiones propositivas a las campañas aventajadas, aunque puede ocurrir lo contrario: que estas campañas se acerquen a determinados financistas. La construcción de estos vínculos permite alinear los intereses de los actores mediante acuerdos cooptados con importantes repercusiones en la dinámica electoral (Selznick, 1948).

Los medios de cooptación varían en cada caso según la configuración de las relaciones de poder, por ejemplo, en algunos casos la cooptación es violenta, primando la fuerza para restringir comportamientos e intereses, mientras que, en otros casos como el que se plantea, la cooptación procede de arreglos en torno a las aportaciones de fuertes sumas de dinero al candidato (Bertocchi & Spagat, 2001). La forma como fluye el dinero en la campaña es variada, lo cierto es que se encuentra presente en todo el proceso electoral, desde la precampaña hasta el día de las elecciones. Normalmente, estos dineros, cuando son bajas cantidades, se emplean en los gastos formales de la campaña y suelen ser reportados, mientras que cuando son enormes cantidades, es difícil rastrearlos y por lo general se usan para cubrir los gastos informales de la campaña. Así lo relata uno de los entrevistados:

una campaña a concejo no vale cien pesos (...) porque, por decir algo, el día de la elección o preelección a los líderes pequeños hay que darle que los doscientos o quinientos mil pesos para el refrigerio, el agua, o demás, y a otros que hay que darles hasta diez millones de pesos por su condición especial, imagínate si un concejo está costando como bajo entre quinientos y mil millones de pesos (...) por eso una elección a alcaldía cuesta hasta tres mil o cinco mil millones de pesos, dependiendo de los compromisos que se adquieran. (Entrevistado LPS1, 5 de febrero, 2021)

En la mayoría de las ocasiones este dinero no retorna en efectivo sino en puestos burocráticos, contratos o decisiones de especial interés (Gilens, 2012; Bartels, 2008).

2. Apuntes metodológicos

Este trabajo es un estudio de caso que busca profundizar en la forma cómo se producen los acuerdos (pre) electorales en torno al financiamiento de las campañas políticas. Para ello se ha elegido la ciudad de Cartagena como unidad de análisis por dos razones: primero, la presencia del fenómeno de estudio: las casas políticas, y segundo por ser un caso positivo en el que recientemente los escándalos sobre la financiación privada de las campañas políticas han ocupado las primeras planas.

Respecto al periodo de estudio, se ha elegido la celebración de las primeras elecciones de alcaldes en el país como punto crucial de la dinámica política local de la ciudad. Como se evidenciará más adelante, el 8 de marzo de 1988, tras efectuarse las primeras elecciones de alcaldes, la ciudad experimenta la configuración y sedimentación de un tipo de política familiar. El estudio se extiende hasta 2018 porque en este año termina abruptamente el último periodo regular de alcaldía, y se convoca a elecciones atípicas². Y, además, el periodo de alcaldía subsiguiente (2019) estaba en ejecución al momento de realizar el trabajo de campo.

La recolección de datos se efectuó en tres etapas. La primera implicó la elaboración de un compendio exhaustivo de bibliografía (libros, tesis y registros) sobre el tema. El segundo momento contempló un trabajo de archivo, concentrado especialmente en el Universal, por ser el principal periódico de la ciudad, en el que se revisó con detalles cada uno de los momentos de precampaña entre 1988-2018. La tercera etapa fue destinada a la realización de entrevistas, para un total de veinte, entre las cuales fue posible entrevistar a dos tipos de perfiles: líderes políticos y sociales (concejales, candidatos, exfuncionarios, líderes comunitarios) y actores académicos (expertos y profesores universitarios).

Concretamente se empleó la triangulación como técnica de saturación temática y análisis de los datos. A través de la bibliografía especializada fue posible construir un contexto riguroso de la

2. Para este momento el alcalde, Manuel Duque, electo en 2015, fue destituido por hallarse inmerso en investigaciones que señalaban posibles actos de corrupción. En su lugar fue designado un alcalde interino, que permaneció en funciones hasta la elección atípica de 2018. Esta elección arrojó como alcalde a Quinto Guerra quien, pasado 19 días de las elecciones, fue suspendido por hallarse inmerso en causales de inhabilidad. Un nuevo alcalde interino asumió las funciones hasta efectuarse las elecciones regulares de 2019.

configuración de los actores políticos y económicos de la ciudad de Cartagena expost del Frente Nacional (en adelante FN). Los reportes de prensa sirvieron como evidencia para corroborar la presencia de acuerdos cooptados en torno al financiamiento de campañas políticas. Y finalmente, por medio de las entrevistas se pudo corroborar, según la versión de los actores clave, la presencia de acuerdos prelectorales con pretensiones rentistas. La combinación de diferentes tipos de fuentes proporcionó mayor consistencia de las evidencias, así como en la elaboración del argumento.

Este tipo de estudio de casos es crucial en la medida en que permite avanzar en los elementos subyacente de la política local, al tiempo que permite dilucidar las conexiones con la política nacional y por ende comprender de mejor manera la dinámica política del país. Al mismo tiempo posibilita comparar estas latitudes con espacios donde se reproducen dinámicas políticas similares y diferentes.

3. El poder político subnacional: el rol de las casas políticas en Cartagena

3.1. Configuración de una casa política

Se entiende casa política como élites o grupos de poder familiar que comparten un vínculo identificado a partir de un apellido, que teje nexos de parentescos y afinidades políticas, económicas y sociales, y emplean políticamente sus recursos de poder para influir en la política y sus resultados, especialmente, a nivel regional (Valencia, 2020, p. 6). Entre sus elementos constitutivos es posible destacar, en primer lugar, la agencia, que son diferentes tipos de actores que integran una casa política, comparten ciertos códigos comportamentales y desempeñan distintos roles, entre los que se distinguen.

- **Miembros:** son los actores que pertenecen al clan familiar, que están conectados por lazos de consanguinidad y parentesco, y que están vinculados directa o indirectamente con la política. Entre estos miembros, sobresale el jefe o patriarca de la familia.
- **Miembros o asociados nacionales:** son actores que se desempeñan en cargos políticos y burocráticos nacionales de especial relevancia: senadores,

representantes a la cámara, funcionarios del gobierno, etc. Estos actores pueden ser miembros del clan familiar o aliados a las casas políticas.

- **Miembros o asociados locales:** son actores que se desempeñan en cargos políticos y burocráticos locales de especial relevancia: diputados, concejales, funcionarios de la alcaldía, etc. Estos actores pueden ser miembros del clan familiar o aliados a las casas políticas.
- **Intermediarios:** son aquellos actores que vinculan a las casas políticas con los electores. Estos intermediarios varían en posición jerárquica e importancia política.
- **Electores:** son actores que se relacionan y se identifican con determinadas casas políticas, vinculándose a los bastiones o feudos electorales.
- **Oponentes:** son actores que operan fuera de las casas políticas, pero cuyo papel activo de resistir y contestar el modus operandi de sus integrantes, finalmente, ayuda a otorgar reconocimiento a estas casas.

El segundo elemento constitutivo combina tiempo y espacio, pues cuando la interacción de los actores se mantiene en el tiempo y en un espacio concreto, se producen la sistematización de los vínculos relacionales y las prácticas transaccionales. De esta forma, el rol y la posición que ocupa cada uno de los actores en el sistema político dependen del tipo y la recurrencia de la interacción establecida. A continuación, se ilustra la forma en que los actores y sus roles constituyen y sustentan el funcionamiento de una casa política.

Según la figura 1 se distinguen dos tipos de conexiones: una triangular y otra vertical. En la primera, prima un tipo de relación más igualitaria entre los miembros del clan familiar y sus asociados, que implica un movimiento en doble sentido. Por un lado, el establecimiento de conexiones locales que garantizan el manejo total o parcial de la administración. Por otro lado, el establecimiento de conexiones nacionales, construidas a partir de contactos y ocupación de cargos públicos, llámense senador, ministro, magistrado, etc. Esta dimensión funciona como una bisagra entre lo nacional y lo local y es clave para los miembros de las casas políticas porque otorga el poder para administrar la política nacional hacia los departamentos y municipios.

3. Es un acuerdo político bipartidista, entre liberales-conservadores, vigente ente 1958-1974, que consistía en el reparto del poder a través de la alternancia y la asignación paritaria de los puestos burocráticos.

Tabla 1. Fuerzas partidistas en Cartagena después del FN

Fuerza política	Cacique	Partido
Faciolincismo	Elvira y Eduardo Faciolince Destacó su hijo Miguel Faciolince	Facción Liberal
Nueva Fuerza Liberal	Juan José García	Facción Liberal
Convergencia Liberal	David Turbay Turbay	Facción Liberal
Empresario político	Benedetti Vargas	Coalición
Empresario político	Alberto Araujo	Coalición
Marunismo	Marún Gossain	Facción Liberal
Nuevo Liberalismo (nacional con alcance local)	Luis Carlos Galán	Facción Liberal
MIPOL (Movimiento de Integración Popular)	Vicente Blel	Facción Liberal y luego Independiente
	José María Imbett Reimundo Román Emiliani José Puello Chamat	Partido Conservador
Partido Único del Concejo (en adelante PUC)	Familia Curi	Partido Liberal y Conservador
Movimiento Nacional Conservador	Rodolfo Segovia William Montes	Facción Conservadora
Movimiento Demócrata Independiente	Familia Raad	Facción Conservadora
PUC	Javier Cáceres Leal	Coalición
	Daira Galvis	Cambio Radical

Fuente: diseño propio a partir del periódico *El Universal*, 27 de septiembre, 1994 y Madero, 2010, p. 26-27.

Estas nuevas figuras fortalecieron los vínculos políticos que las élites anteriores habían abandonado e hicieron de estas conexiones su mayor capital. Como se observa, en la tabla 2 resaltan figuras tanto del partido Conservador como del Partido Liberal, pero son los caciques y familias de este último partido las que marcarán el curso político de la ciudad. De esta forma, los años setenta y ochenta transitan como un punto de quiebre porque sucede el declive de las familias tradicionales, cuyos apellidos se remontan a la época republicana, al tiempo que ocurre la configuración de las nuevas casas políticas que, para Cartagena, estuvieron representadas por los Faciolince, los García, los Turbay y los Blel.

3.2.1. Los Faciolince: casa política tradicional

Esta familia, oriunda de Mompós inicia su conquista política desde los años cuarenta del siglo XX, por medio de su patriarca León Faciolince, diputado

y senador suplente de Francisco de Vargas Vélez (1947). Para los años sesenta esta familia migra a la ciudad de Cartagena, donde alcanza enorme preponderancia al convertirse en la casa política más importante de la ciudad y el departamento.

En los años setenta logra consolidar su dominio por medio del matrimonio de Eduardo Espinosa y Elvira Faciolince y extendido por medio de sus hijos, quienes conquistaron las más altas esferas de la política local, departamental y nacional. Los Espinosa tenían su campo de acción productivo en la educación, fundaron el Instituto Piaget, mientras que los Faciolince se encargaban del manejo de la salud, entre sus logros se le reconoce la creación del Hospital Universitario de Cartagena. Sin embargo, una serie de factores como, por ejemplo, la necesidad de competir por el voto popular provoca que, para finales de los años noventa e inicios de los dos mil, los Faciolince pasaran a ser un apelativo de una familia con un pasado influyente, pero con un presente decadente.



3.2.2. *Los García: casa política estable*

Los García son oriundos de Oveja, que para los años cuarenta pertenecía al departamento de Bolívar, y su origen se desprende del matrimonio de los hermanos Juan José y Gabriel García Taboada con las hermanas Maddy y Betty Romero. Esta familia desarrolló negocios en el sector tabacalero, ganadero y agrícola, y su prosperidad se extendió a lo largo de los Montes de María. Para los años setenta y ochenta el caudal económico de esta familia le significó reconocimiento en el departamento de Bolívar y Sucre, donde erigieron todo un imperio político.

Juan José García (padre del primer tronco familiar) se vinculó a la política como diputado de la Asamblea de Bolívar, lo que abrió el espectro para que Juan García (hijo) incursionara en la política como senador en 1978, siendo suplente de Marún Gossain. Juan José fue reelegido en la curul por un periodo consecutivo de veinte años, tiempo en el que acumuló un impresionante capital político que heredó a su esposa Piedad Zuccardi, luego de ser condenado por la Corte Suprema de Justicia por el uso indebido de los auxilios parlamentarios, y lo continuó su hijo Andrés Felipe García Zuccardi, actualmente senador de la república. Por su parte, Gabriel García (hijo del segundo tronco familiar) fue concejal de Cartagena y en 1992 se desempeñó como alcalde de la ciudad. Todo este entramado político consolidó a los García como una de las casas políticas más potentes de Cartagena, del departamento de Bolívar y si se quiere de la Costa Caribe.

3.2.3. *Los Turbay: casa política fallida*

Se podría afirmar que la familia Turbay, oriunda del Carmen de Bolívar, presidida por David (senador) y José Félix Turbay (representante a la Cámara), poseía todas las condiciones para construir una influyente casa política en la ciudad y la región. Su caudal político durante los años ochenta y parte de los noventa era tan potente que poseían su propia facción dentro del Partido Liberal, llamada Convergencia Liberal. Mantenían un importante caudal electoral a tal punto que disputaban a los Faciolince y los García el control de alcaldías y gobernaciones, colocaban concejales y diputados en el departamento de Bolívar. Sin embargo, su vinculación con el proceso 8.000⁴ significó el *stop* y la decadencia de sus carreras e influencia política.

3.2.4. *Los Blel: casa política emergente*

La forma como se constituye esta casa política difiere de las mencionadas porque su caudal económico no precedió a su caudal político, contrario a lo que pasaba con una casa política tradicional que usaba su poder económico para incursionar en la política, esta construyó su hegemonía económica a partir de su hegemonía política. En todo caso, la familia Blel ha desarrollado una importante trayectoria de influencia en instituciones públicas del Distrito y del Departamento, convirtiéndose en una de las casas políticas con mayor poder. Sus inicios pueden demarcarse en los años noventa, específicamente en 1992 cuando logra llegar al concejo de la ciudad, y en 1994 cuando logra dar el salto al Senado por dos periodos sucesivos, construyendo un importante caudal político.

A pesar de que el patriarca de la familia fue inhabilitado y condenado por nexos con la parapolítica, la casa Blel logra mantener su preponderancia en la política de la ciudad, departamental y nacional por medio de sus herederos, en el Congreso por medio de Nadia Blel (hija y congresista) y en el concejo de Cartagena a Vicente Blel (hijo), actualmente Gobernador de Bolívar.

3.2. *Acuerdos políticos para la financiación de las campañas electorales en Cartagena*

Para los años ochenta y noventa, el país experimenta no solo el desmonte del FN, sino una serie de transformaciones del Estado, cuyo propósito era descentralizar sus funciones fiscales, administrativas y políticas. Esto implicó la apertura de la competencia política para los cargos locales, municipales y departamentales, los cuales pasaron de la designación a la elección popular. A ello se suma, la apertura económica de los noventa, la cual promovía el libre mercado y la privatización de los servicios y empresas del Estado. Esta doble apertura reconfiguró el escenario político del país en general y de las unidades subnacionales en particular.

Los cambios ocurridos también tuvieron efectos inmediatos en la manera como se producían los APE. Antes del desmonte del FN y de la apertura de la competencia política subnacional, los acuerdos contemplaban la repartición paritaria de los cargos electorales, “dado que cada partido tenía asegurado de antemano el 50% en la composición de todas las corporaciones públicas” (Pizarro, 2002, p. 10). Una vez introducidas las reformas, el gran acuerdo nacional se atomiza, la

4. Fue un proceso judicial contra el expresidente Ernesto Samper Pizano por supuestas infiltraciones de dineros del narcotráfico para financiar su campaña política a la presidencia.

personalización de la política se profundiza y los APE en torno al financiamiento de las campañas políticas se instituyen como la manera casi natural de ejercitar la política. A continuación, analizaremos la forma como se efectuaban estos acuerdos en la ciudad de Cartagena.

3.2.1. Acuerdo endogámico (pre) electoral tras la elección popular de alcaldes

En principio, las características centrales de los APE en la ciudad estaban definidas por el rol protagónico de las casas políticas, en sinergia con los partidos políticos, en el marco de la dinámica electoral. De esta forma, la victoria electoral sistemática de un partido o casa política desembocaba inexorablemente en la construcción y ampliación de bastiones o feudos electorales que profundizaban sus raíces. Esto resulta así porque:

No hay familia política que no acumule y administre feudos electorales que deben su permanencia al mayor o menor grado de participación de la «casa» en el botín burocrático y en la contratación pública. A medida que crece el poder económico de la familia, crecen también sus tentáculos políticos. (El Universal, 19 de enero, 2013)

En esta tarea es posible notar en la prensa, dos años antes de efectuarse las primeras elecciones de alcaldes (1986), la forma en que los caciques políticos más destacados de la ciudad ya diseñaban los planes para conquistar el mayor número de alcaldías posibles en el departamento.

Los tres senadores liberales de Bolívar, Miguel Faciolince López, Juan José García Romero y

David Turbay sostuvieron un almuerzo con el nuevo mandatario departamental, Ramón del Castillo Restrepo. Aunque se desconoce los resultados de ese encuentro, se sabe que la conversación estuvo centrada en la conformación del gabinete departamental y la elección del alcalde de Cartagena. (El Universal, 02 de abril, 1986)

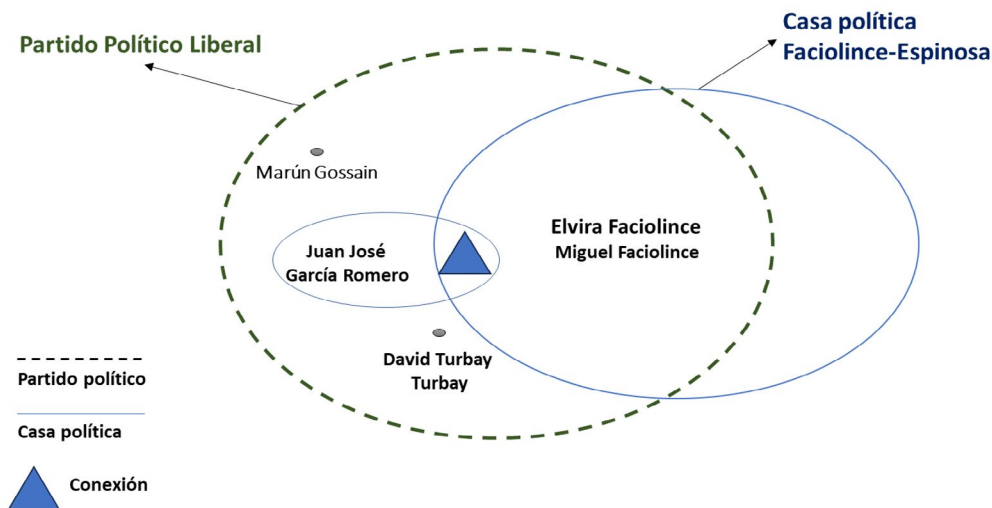
El encuentro se desarrolló así:

Así quedó acordado ayer durante el desayuno político liberal que tuvo como escenario la residencia de la exgobernadora Elvira Faciolince de Espinosa. Allí estuvieron presentes los tres senadores electos, David Turbay Turbay, Juan José García Romero y Miguel Faciolince así como el coordinador de la campaña presidencial para la Costa Atlántica, el senador Marín Gossain Jattin (...) así como los concejales de Cartagena, Gabriel Antonnio García, Argemiro Bermúdez, Javier Cáceres leal y Nicolás Curi Vergara además de Cesar Arrieta Vásquez, José Félix Turbay, Boris Calvo del Río, y Alfonso Anaya Lorduy.

Para que la campaña de Barco cubra toda esta región del país, el departamento de Bolívar fue dividido en cuatro zonas: Cartagena (bastión político), centro, norte y sur. (El Universal, 02 abril, 1986)

En este contexto, los poderes políticos locales de la ciudad de Cartagena alineados con el partido liberal logran establecer un acuerdo político en torno a la candidatura presidencial del candidato Virgilio Barco, y para entender su trascendencia consideramos necesario identificar los elementos constitutivos, así como las interacciones presentes (figura 2):

Figura 2. Acuerdo endogámico electoral partidista.



Fuente: diseño propio.



Tres elementos son de especial relevancia en este acuerdo: el primero es la relación entre el partido y la casa política, que en este caso corresponde al partido liberal, con tradición hegemónica en la ciudad, y a la familia Faciolince-Espinosa, la casa política con mayor influencia del momento. Lo segundo, es la conexión entre los poderes locales y los poderes nacionales, lo interesante es que, en este caso, se consuma en los mismos actores, es decir, que al tiempo que son senadores, son también los que deciden los asuntos locales. Lo tercero tiene que ver con la configuración del espacio de interacción que, aunque no corresponde a un lugar físico, es pertinente mencionar que este acuerdo se realizó en la casa de la matriarca de la familia y exgobernadora del Departamento Elvira Faciolince. Pero desde luego, va más allá de un lugar concreto, porque en estos espacios se construyen conexiones tangibles e intangible cuyo propósito es mantener y expandir la influencia política, tal es el caso de lo que ocurre entre la casa Faciolince y la emergente casa García, que lograron construir una conexión con importantes rubros políticos.

Ya para las primeras elecciones, que tuvieron lugar el 8 de marzo de 1988, las casas políticas se inclinaron por el candidato a la alcaldía Domingo Rojas, quien ya ostentaba este cargo por decreto. El respaldo político era tal que, Zapata Olivella, uno de los contendores en la disputa electoral del momento, manifiesta su preocupación al advertir que “de salir electo el próximo domingo 13 de marzo Manuel Domingo Rojas para ocupar la alcaldía de Cartagena su candidatura se vería limitada a las exigencias de los grupos políticos que hoy respaldan su candidatura” (El Universal, 10 de febrero, 1988). Ante esta declaración, el candidato Rojas se vio en la obligación de aclarar a la ciudadanía que “mi candidatura no tiene dueño político ni dueño económico y mi único compromiso es con Cartagena” (El Universal, 11 de febrero, 1988). Sin embargo, en la misma declaración, Rojas:

Dijo a los periodistas de Cartagena que no tiene compromisos políticos con nadie porque los ha adquirido con la totalidad del Liberalismo, con la mayoría del conservatismo, con partidos políticos como el MOIR, con movimientos como el comité provisional del Nuevo Liberalismo, con los miembros de las Juntas Administradoras Locales, el 90% de las Juntas de Acción Comunal (...) en la medida que tiene compromisos con todos “quiere decir que no los tengo en particular con nadie” (El Universal, 11 de febrero, 1988).

Es llamativo que Domingo Rojas niegue tener compromisos políticos reconociendo que tiene compromisos con todos. Lo cierto es que la prensa de la época endilga el apoyo explícito de la Familia Faciolince y sus allegados a esta candidatura. Al mismo tiempo, se tejen los acuerdos políticos para los candidatos a la asamblea y el concejo que, de acuerdo con la mecánica de la política del momento, se constituyen en voceros de la casa política a la que representan. Por ejemplo, para la elección de concejo de 1988, que pasó de 16 a 19 curules, se observa que “Javier y José María Caballero Salguero, ingresaron al grupo faciolincista, acordando votar en estas elecciones por la lista de Elvira Faciolince de Espinosa para la Asamblea y Carlos Faciolince Bossa para el concejo” (El Universal, 26 de febrero, 1988).

Como se observa en esta primera elección popular de alcaldes y en las efectuadas para concejo, la necesidad de los candidatos de pertenecer o estar afiliado a una casa política era doble. En primer lugar, el aspirante a un cargo de elección popular necesitaba el aval del partido político, ya sea como candidato único o integrante de una lista, el cual se obtenía sin contratiempo cuando se ingresaba o pertenecía a un grupo político, como sucedió en el caso de Javier y José María Caballeros. En segundo lugar, aunque no se observa explícitamente, el tema del dinero comienza a posicionarse como una de las mayores necesidades para financiar una campaña política, a tal punto que el candidato Rojas se ve en la obligación de negar que su candidatura posee un dueño económico, lo que nos deja ver que es un fenómeno existente y aflorante. Un posible método de financiación de la campaña política de Domingo Rojas podría encontrarse en el lío de los bonos políticos, a continuación descrito:

A raíz de las denuncias presentadas al mandatario seccional, por el secretario del Directorio Social Conservador de Bolívar Raúl Domínguez Gómez, sobre la supuesta coacción de tipo político en la secretaría de Servicios Administrativos del Palacio de la Proclamación, donde presuntamente se obliga a los empleados a obtener bonos de la campaña del candidato liberal a la alcaldía de Cartagena, Manuel Domingo Rojas y ante la recién publicación de uno de los bonos, la campaña del aspirante liberal -se pronuncia- (El Universal, 7 de febrero, 1988).

En el comunicado, el candidato Rojas niega toda acusación, aunque reconoce la emisión de bonos de veinte mil y dos mil pesos para

recaudar fondos entre seguidores y amigos. Si bien esta práctica era usual entre los candidatos, lo que resulta controversial es la forma de emplearla. Más allá de si esta acusación es cierta o no, lo que nos revela este caso es la existencia de mecanismos informales de financiación, cuya operación implicaba presión a los funcionarios cuyos cargos eran resultado del apadrinaje político, los cuales en contraprestación debían aportar una cuota al fondo de la campaña del candidato afín al padrino. Así, pertenecer a una casa política garantizaba al menos contar con los insumos económicos para construir una campaña política con aspiraciones serias.

3.2.2. “Las Maquinarias electorales ya están montadas y funcionando a todo vapor” (El Universal, 07 de febrero, 1990).

A partir de la elección de 1990 se vislumbra un cambio interesante en la dinámica política de la ciudad pues, no solo se observa el predominio de las casas políticas Faciolince y García, sino también el fortalecimiento de la figura de los barones electorales, personificados en aquellos concejales, cuya trayectoria política les permitía gozar de cierta autonomía. Antes de la apertura de la competencia electoral para alcaldía y gobernación, ya existían elecciones tanto para concejo como para asamblea, lo que les permitió a los candidatos de estas corporaciones construir su propia votación y con ellos permanecer por amplios periodos en el cargo, hasta el punto de que algunos llegaron a considerarse funcionarios vitalicios. Esto coadyuvó a que en la ciudad se fuera configurando una alianza política de enormes proporciones, conocida como el PUC⁵.

De esta manera, el rol de los barones electorales pasó a ser decisivo en el juego político de la ciudad, en especial durante las elecciones de alcaldes. Por ejemplo, para 1986, dos años antes del primer certamen electoral, ya se hacían cálculos de votación para acceder a la alcaldía. Tal como se retrata en la prensa de la época:

Los concejales conservadores de Cartagena han manifestado que en la elección popular de alcaldes podrán a su candidato una votación cercana a 26 mil votos. Por el lado liberal todavía no se habla de cifras numéricas exactas. Mientras tanto, en los círculos políticos de la ciudad se insiste que cualquier candidato no podrá llegar a su meta sino

a través de una votación de coalición pactada entre los dos partidos tradicionales (El Universal, 07 de diciembre, 1986).

Como se aprecia, los barones electorales contaban con un estimado de votos, garantizados por un círculo de líderes obreros, cuyo trabajo era mantener la conexión con el ciudadano de a pie.

Con todo este andamiaje político, el PUC logra instalar en la alcaldía a uno de sus miembros, con una de las votaciones más altas de la ciudad. Con el respaldo de la mayoría de los sectores políticos —Alianza entre concejales liberales y conservadores, respaldo de la casa Faciolince y del movimiento de Convergencia Liberal— e imponiéndose a la candidatura de Adalberto Romero Morante —su contendor por el aval del partido Liberal y miembro de la casa García—, Nicolás Curi Vergara se convirtió, en 1990, en el segundo alcalde electo. Ante la resignación del candidato de la casa García, Juan José, su cacique, “habló de un acuerdo en que se da el apoyo a Curi y aseguró que ello no va en desmedro de los concejales de su sector, pues en últimas quien define la concesión de estos acuerdos es el propio candidato” (El Universal, 6 de febrero, 1990). Atendiendo al acuerdo y en tono abarcador, Curi se define a sí mismo no solo como “miembro de la clase política, sino también como perteneciente al sector privado como industrial y comerciante y los representa en calidad de miembro de la Cámara de Comercio y socio de la Andi” (El Universal, 06 de enero, 1990).

Aunque Curi declara que: “Tengo autonomía de vuelo y la voy a mantener en relación con los políticos como con la administración de mi amigo Domingo Rojas (...), -también menciona que no desconocerá- a la clase política que me respaldó en mi aspiración” (El Universal, 11 de marzo, 1990). Palabras que se cumplen con la repartija burocrática, pues a pesar de “las críticas que han surgido en algunos actores políticos sobre la conformación del gabinete municipal. Curi Vergara señaló que la distribución se hizo conforme a acuerdos preestablecidos”. (El Universal, 08 de junio, 1990)

A este tenor ocurrió la conformación de las listas para el concejo, asamblea e incluso las aspiraciones a nivel nacional. La gran alianza Facio-García, como fue denominada el acuerdo entre los Faciolince y los García:

5. La alianza del Partido Único del Concejo era un poderoso acuerdo entre los concejales tradicionales de la ciudad y conexos a determinadas casas políticas. Una alianza precedida, pero con mayor alcance, se produjo en la Asamblea departamental de Bolívar, conocida como Partido Único de la Asamblea (PUA).



(...) fue satisfactoria y cumplió sus metas acordadas. La Nueva Fuerza Liberal combinó con el Faciolincismo la lista a Senado que encabeza Carlos Espinosa Faciolince y el pacto, esencialmente, consistió en que el grupo de los García debería votar por la anterior plancha a Senado en los municipios de El Carmen de Bolívar, Calamar y San Juan, en donde se calcula una votación de 10 mil votos, como efectivamente sucedió (El Universal, 16 de marzo, 1990)

Con estas evidencias, es claro que los acuerdos políticos se mantienen como un patrón en tiempo electoral. Esto porque el candidato que aspira a ser electo necesita estar inscrito a una casa política, lo que le facilita la obtención del aval del partido, le allana el camino electoral, asegurando de facto cierta cantidad de votos y le otorga facilidades para el financiamiento de la campaña. Este último tema cobra cada vez mayor importancia porque

Después de la intensa campaña política, que resultó bien costosa, varios excandidatos, que no lograron su cometido, comenzaron a revisar sus finanzas ante la posibilidad de una auténtica bancarrota. Al menos, los victoriosos tienen trabajo como ciudadanos electos y podrán recuperar lo invertido. (El Universal, 01 noviembre, de 1991)

Como se observa, desde muy temprano los altos costos de una campaña política comienzan a ser un escollo para los candidatos que, cuando son derrotados, tienen dificultades para sobreponerse. Cuando pasan victoriosos, lo hacen con la idea de recuperar lo invertido y bajo ciertos compromisos, especialmente a nivel de la burocracia, en donde, al parecer, cada familia política de la ciudad tiene su sello personal.

3.2.3. “Un carro pasa muy despacito por la avenida, no tiene placa pero todos saben que es policía” (El Universal, 2 de enero, 1992)

Con este extracto de la historia de Pedro Navaja, la prensa de la época resume lo sucedido en la elección de 1992, la cual posee un componente adicional a las anteriores, y es la elección por vez primera del cargo de gobernador. En la descripción se afirma que “En la política local, el candidato local a la Alcaldía todavía no se anunciaba, pero todos sabían que era Gabriel García” (El Universal, 2 de enero, 1992). Esta afirmación tiene sentido si se analiza la forma como se configuraron los acuerdos electorales del momento, los cuales son evidencia

de que, a pesar del poder adquirido por el PUC, las casas políticas eran quienes determinaban la política local.

Culminado el periodo de Nicolás Curi, alcalde electo de la ciudad, el PUC parecía consensuar que el candidato a seguir era el conservador Faud Curi, hermano del alcalde. La seguridad del acuerdo era tal que, al revisar la prensa de la época, se observan vallas publicitarias de la candidatura de Faud. Sin embargo, una declaración de Juan José García, en la que invitaba a revisar estos acuerdos, pues consideraba que el partido Liberal debía presentar su propio candidato, despojó a Faud de su investidura, otorgándola a Gabriel García, actual concejal de la ciudad y primo de Juan José. La consagración del candidato ocurrió tras el espaldarazo público e irrestricto que el movimiento faciolincista ofreció a García, quien finalmente no solo fue el candidato, sino el alcalde electo de la ciudad para estas elecciones. Entre las evidencias halladas, la que se presenta a continuación muestra la forma como se configuró este acuerdo político:

Hablándose ya del Partido Único del Concejo, PUC, estamos de acuerdo de que cualquier ciudadano en ejercicio de la democracia pueda aspirar al primer cargo distrital, lo que resulta extraño y causa cierto rechazo, es que, a espaldas de la voluntad popular, previamente nos indiquen quién ha de llevar los destinos de la ciudad, quedando la opinión ciudadana reelegida a segundo plano.

El primer candidato en la palestra, Faud Curi Vergara, contaba inicialmente con el apoyo de la mayoría de los concejales actuales: hoy, se habla del respaldo que esos mismos concejales le están dando al doctor Gabriel Antonio García Romero, ante lo cual los electores rasos nos preguntamos las razones de ese cambio: ¿Fue mejor el programa de gobierno y las ideas del doctor García Romero que las de Faud? (...) o será como se especula, ¿hubo dinero de por medio para que los concejales de la coalición dieran su apoyo y pudieran financiar su campaña? (El Universal, 17 de enero, 1992)

A partir de esta evidencia podemos observar tres ángulos del acuerdo. En primer lugar, el cambio del PUC, quien desiste de su apoyo a Curi y abraza la candidatura de Gabriel García, al presentarla como propia en una declaración abierta a la ciudadanía, en la cual se indica que: “La propuesta que hoy formulamos está desprovista de intereses grupistas o partidistas y se pone a consideración del pueblo cartagenero (...) la candidatura del edil

Gabriel Antonio García Romero a la Alcaldía” (El Universal, 4 de enero, 1992). Es llamativo que al presentar la candidatura de García tengan la necesidad de despojarse de intereses fácticos, tal vez por el apellido del candidato, o por ser miembro del PUC, o por pertenecer a la clase política tradicional, lo cierto es que estos esfuerzos no solo buscaban construir una mejor imagen del candidato, sino que son muestra de una idea generalizada del funcionamiento de la política local.

En segundo lugar, resaltan los intentos de dar un baño de popularidad a la candidatura ungida, como efectivamente sucedió, con el espaldarazo que dirigentes gremiales, cívicos y políticos dieron a García. Expresada así:

interpretando el clamor popular porque sus gobernantes estén comprometidos con las soluciones a los grandes problemas de nuestra ciudad, hemos decidido poner en consideración de la opinión pública el nombre del doctor Gabriel Antonio García Romero como candidato popular a la Alcaldía de Cartagena. (El Universal, 4 de enero, 1992)

En tercer lugar, destaca el tema del financiamiento de las campañas políticas, referido como una de las motivaciones que pudieran explicar el cambio del PUC. Lo cierto es que el dinero aparece reiteradamente como eje articulador de los acuerdos electorales, no solamente para la alcaldía, sino también para el concejo. Así se evidencia: “por lo menos \$650 millones invirtieron los aspirantes al concejo de las pasadas elecciones. Se calcula que, mínimo, los que queden en los 19 primeros lugares habrían invertido \$350 de esos millones. Y eso que el concejo no cancela sueldo a sus ediles. (El Universal, 12 de marzo, 1992)

3.2.4. “Revolver el dominó con nuevas fichas; aunque es más espesa la sangre que el agua” (El Universal, 08 de julio, 1994)

Este titular ilustra una de las estrategias empleadas por los grupos políticos para garantizar el éxito de los acuerdos electorales. En esencia se busca promover no solamente a los miembros de las casas políticas, sino también actores asociados que presenten cierto aire de independencia, al tiempo que están alineados con los intereses de los grupos familiares. Así, por ejemplo, “Quien demuestre contundentemente que será el mejor celador de la finca política del grupo García será el señalado para aspirar con todo respaldo para la

Alcaldía de Cartagena”. (El Universal, 20 de abril, 1994)

Concretamente, esta estrategia política funciona de la siguiente manera:

El senador Juan José García Romero está muy interesado en que el próximo alcalde (...) sea una persona muy allegada a su grupo, de su plena confianza. En una conversación informal realizada en el homenaje brindado hace unas semanas, en el Baluarte de San Ignacio por el candidato al concejo, Eduardo Osorio Rodríguez, le propuso al diputado Jesús Payares que si se le medía al asunto. Hubo risas y bromas al respecto, pero la inquietud quedó en el ambiente”. (El Universal, 17 de mayo, 1994)

Aunque los caminos estratégicos pueden variar, el objetivo siempre es el mismo, tal como se ilustra en la siguiente nota de prensa: “Muchas “jugadas raras” se vieron días antes de las elecciones -de 1994-, y al parecer había acuerdos tácitos entre algunos grupos que incluía fórmulas para Gobernación y Alcaldía” (El Universal, 15 de marzo, 1994). Así las cosas, esperar el guiño político de los grupos de poder es sin duda la estrategia más oportuna de los candidatos, toda vez que la designación previa es tan o más importante como la elección misma.

Finalmente, después de vaivenes políticos, el acuerdo Facio-García decidió “Escoger a Héctor García Romero como candidato de los García para la alcaldía, y Eduardo Espinosa para la gobernación por parte del grupo de los Faciolince (...)” (El Universal, 01 de julio, 1994). Esta decisión despertó la inconformidad de aquellos que esperaban su oportunidad, especialmente porque se vislumbraba una candidatura no familiar. Personajes como Carlos Díaz Redondo que decidió renunciar a su curul en el concejo con el propósito de mostrar la seriedad de su aspiración a la alcaldía, tuvieron que emprender vuelo sin el anhelado guiño.

En todo caso, la campaña del “Tico” García, como era apodado el primo Héctor, intentó hacer su trabajo al darse un baño en las aguas de lo cívico, lo popular y lo ciudadano, indicando que sus condiciones eran las adecuadas para resolver las necesidades de la ciudad. Las reacciones no se hicieron esperar, destacando la lapidaria respuesta de un ciudadano: “la sangre siempre será más espesa que el agua” (El Universal, 08 de julio, 1994).

Lo cierto es que “La política regional es un asunto de dinastías, si uno cae preso o en



desgracia, aparece el vástago, se enseñorea la cría” (El Universal, 1 de marzo, 2014). Esta situación es interpretada con exactitud por Junio Fernández, uno de los candidatos del momento al concejo, al expresar su rechazo a “la imposición que los caciques quieren hacer en Cartagena y Bolívar con la designación a dedo y por preferencias familiares de los candidatos a la gobernación y alcaldía.” (El Universal, 01 de julio, 1994).

3.2.5. “La estrategia de la antipolítica” (El Universal, 20 de octubre, 1997)

Luego del revés que sufrieron las casas políticas, al ser derrotadas sus candidaturas familiares, tanto para alcaldía como para gobernación, la antipolítica se presenta como una creciente estrategia para otorgar legitimidad a los nuevos acuerdos. Esto tiene sentido porque, después de tener a Gabriel García como alcalde de la ciudad, y de la postulación del “Tico” García, quien fue derrotado en la elección de 1994, los acuerdos políticos quedaron expuestos en una evidente trama familiar que buscaba mantener los hilos del poder. Con el propósito de dispersar este manto, a partir de las elecciones de 1996 se nota recurrentemente el discurso anti-establecimiento que, si bien, no es una novedad, su uso parece arrojar importantes réditos.

Bajo este tenor, los líderes del Faciolicismo, por ejemplo, “empezaron a barajar nombres para presentarlos como candidatos a la Gobernación. Ya hay dos que están en el ojo del movimiento. Se requiere que no «lleven» mucho perfil faciolicista para atraer a otros grupos con facilidad” (El Universal, 29 de junio, 1996). Otro ejemplo que ilustra esta estrategia lo representa la candidatura de Navas, quien en una declaración afirmaba que su postulación

más que todo nació de una inmensa mayoría que quiere un cambio. La gente está aburrída de las hegemonías, de las dinastías familiares por muy respetables que sean esas familias. De manera que soy producto del anhelo de cambio de los sectores gremiales, cívicos y políticos que quiere que a la Gobernación vaya una persona con un perfil empresarial que anteponga los intereses de la comunidad a los particulares y políticos. (El Universal, 15 de septiembre, 1994)

Sin embargo, al preguntársele ¿quiénes lo apoyan?, Navas respondió:

Los sectores de la Convergencia Liberal, el senador Vicente Blel, Javier Anaya, Javier Cáceres y algunos dirigentes del NFL -casa García-. Consultado sobre quién representaba la renovación, respondió: lo nuevo que hay soy yo. Lo que pasa es que se necesita del respaldo de los sectores políticos porque son los canales de expresión del pueblo. (El Universal, 15 de septiembre, 1994)

Esta misma lógica se aplica para la casa García que, tras consultarle a su representante, Juan José García, sobre el próximo candidato a la alcaldía, indicó:

En esta oportunidad se impone el criterio de la sensatez y del acuerdo. Vamos a tratar de buscar el mejor programa y el mejor candidato para los cartageneros, de acuerdo con otros sectores. No necesariamente el candidato tiene que ser de nuestro grupo. (El Universal, 02 de enero, 1997)

Bajo esta lógica, en elecciones más recientes (2011), aparecieron personajes populares como el candidato a la Alcaldía Campo Elías Terán Dix, quien:

llegó allí después de estar en los micrófonos solucionando le los problemas a la gente, (...) lo que este señor hacía era que estaba en la emisora y lo llamaban; mira Campo, es que se fue el agua, (...) no listo ya vamos a llamar a Aguas de Cartagena para que solucione, y eso generó un fervor de la gente. (Entrevistado EAP2, 10 de marzo, 2021)

De esta manera, Campo

Elías arrancó una campaña que parecía independiente, pero enseguida llegaron detrás estás carroñas que siempre han estado robándose la plata pública en la ciudad, entonces, tuvo el apoyo de toda la clase política tradicional, cuestionada por la ciudad, y cuando llegó al poder pues obviamente vino la parcelación. (Entrevistado EAP2, 10 de marzo, 2021)

La proliferación de candidatos que no portaban los apellidos tradicionales, de ninguna manera debe ser interpretada como el ocaso de la herencia familiar, sino como signo de éxito de la estrategia antipolítica. Es llamativo como personajes como el “Tico” García “reconoce que la cuestión de sus apellidos es un hecho antipático, pero asegura que no está violando ninguna ley”. (El Universal, 08 de julio, 1994)

3.2.6. Hijo de tigre sale pintaó: la emulación de un modelo político familiar

En las elecciones subsiguientes es evidente la forma como se conjugan estratégicamente los apoyos políticos. Por un lado, “Los jefes de los grupos políticos tradicionales de la ciudad y el Departamento siguen mirando desde la barrera a los candidatos a la espera de que alguno de ellos muestre señales de fortaleza para apuntarse a esa aspiración” (El Universal, 22 de enero, 2000). Y, por otro lado, los candidatos buscan afanosamente padrinos políticos con el propósito de que la candidatura alce vuelo.

Esta forma de hacer política es tan robusta pues, a pesar de que a finales de los noventa y los años dos mil la influencia de casas políticas, como la Faciolince, estaban en decadencia, y de que los caciques de algunos clanes, como los García y los Blel, se encontraban involucrados en procesos legales, la mecánica de la política familiar continuaba vigente. A pesar de no dar pedales, el movimiento de la bicicleta se mantiene gracias al impulso histórico de la herencia familiar, pero, sobre todo, por la aprehensión de este modelo político por parte de aquellos que no poseen una dinastía familiar y, no obstante, la reproducen.

Ha sido tan rotundo el éxito de las dinastías políticas, que en Bolívar hay constantes intentos para emular las gestas de la casa García o la casa Faciolince.

En el campo político existe esta tendencia, (...) Entre las estrategias familiares y la de los amigos está la senda de algunos concejales de Cartagena, que buscan fortalecer su juego político con “satélites” en la Asamblea.

En materia de dinastías políticas, Bolívar está dando evidencias de ser non plus ultra, pues tiene la posibilidad de tener hermanitos en el Senado y la Alcaldía-Gobernación.

La moñona tiene muchos críticos, pero ninguno de ellos desconoce que Eduardo Espinosa Faciolince (hermano del Senador Carlos Espinosa Faciolince) y Héctor “Tico” García (hermano del senador Juan José García) tienen materia gris para desempeñar el cargo a que aspiran. (El Universal, 27 de septiembre, 1994)

Como estrategia para emular el modelo de política familiar los candidatos han adoptado la figura de “satélite”, que en palabras coloquiales se refiere al familiar o “vale” (amigo) en la política,

“pues si mi familia no le interesa o no le gusta estar en la política, buenos son los amigos, como hermanos del alma” (El Universal, 27 de septiembre, 1994). En todo caso, sea familiar o amigo, esta estrategia permite no solamente emular, sino también competir frente a la política familiar:

Que no crean los García o los Faciolince que no les van a montar competencia, y cada familia la hace a su manera.

Álvaro Benedetti Vargas, actual presidente a la cámara y veterano aliado del grupo Faciolince, aprendió bastante y lanza a su esposa, Virginia Roncallo de Benedetti, a la Asamblea. Esto debido a que un primo suyo, el actual diputado Luis Eduardo Vargas decidió aspirar al Concejo de Cartagena. Y el eslogan de la campaña es “Por la Unidad Familiar”.

Nicolás Curi Vergara fue alcalde de Cartagena, y junto con su hermano, Faud Curi Vergara, exconcejal de Cartagena, apoyan a su hermano Abraham Curi para el Concejo. El hijo de Nicolás, Javier Curi, es actual concejal, y no aspira a la reelección porque su padre alcanzó a inscribirse como candidato a la Alcaldía, lo que lo imposibilitaba. Debido a que la curul familiar se iba a perder por una mala jugada del destino, buena parte de los esfuerzos se dirigirán a Eduardo Osorio, aspirante al Concejo y sobrino de Cecilia Osorio de Curi, esposa de Nicolás. Osorio está casado con Ludys Payares, hermana del diputado Jesús Olivares, quien, a su vez, forma “llave” con su cuñado, el presidente del Concejo de Magangué, Javier Vásquez.

Alfonso Anaya Lorduy fue concejal de Cartagena y aspiró al Senado. Ahora quiere volver al cabildo y de paso llevar a su esposa, Elisa Bustillo, a la Asamblea. Tal es el afán que la inscribió con casi nueve meses de embarazo. (El Universal, 27 de septiembre, 1994)

Según esta evidencia, la forma de hacer política familiar dejó de ser un asunto exclusivo de las casas políticas, convirtiéndose en un modelo reproducible por aquellos que aprendieron a emularla. Esta dinámica introdujo un cambio importante en la política de la ciudad a finales de los noventa y especialmente para los años dos mil, puesto que al tiempo que se debilitaban las tradicionales casas políticas, se fortalecía y generalizaba el modelo político familiar.



3.2.7. “Financiación, el ‘coco’ de las campañas” (El Universal, 07 de octubre, 2003)

El predominio de las contribuciones privadas en las campañas políticas, en conjunto con el proceso 8.000 y el dragaescándalo⁶, colocaron a la financiación electoral en el centro del debate político, tanto así que se promovió la reforma electoral de 2003 con el propósito de mitigar este problema. Sin embargo, medidas como la reposición de votos, el anticipo y el financiamiento público en general han tenido poco o ningún impacto en las elecciones territoriales. Esto se explica por la mecánica y la fortaleza de los acuerdos políticos locales que tienen como centro el apoyo económico privado a las diferentes campañas. Un ejemplo claro, es lo que Javier Bustillo, candidato a la Alcaldía, llama “ética del cinismo”, pues somos tan transparentes que la gente conoce quién está detrás de cada quién” (El Universal, 7 de octubre, 2003).

Entre tanto, personajes políticos como Ricardo Serge y Senén Gonzales insisten en la “hipoteca” como la esencia de los acuerdos políticos en torno al financiamiento. En su descripción aluden a los “compromisos que se hacen los gobiernos cuando son candidatos, y luego cancelan arreglando pagos de contratación para adjudicaciones entre figuras” (El Universal, 7 de octubre, 2003). Al consultar a líderes políticos y sociales de la ciudad sobre la mecánica de los acuerdos, uno de ellos indicó: “el acuerdo es la palabra; en algunos casos se firma documentos, pagaré o -se coloca como prenda- un inmueble (vehículo, una casa, o una finca) o sea para asegurar de que se responda, la mayoría de las veces es más que todo de palabra”. (Entrevistado LPS3, 10 de febrero, 2021)

Es así como la “financiación se ha convertido en el “coco” de las campañas, ya sea porque algunas no cuentan con un peso para mostrarse, o porque en otras, si se juzga por la publicidad sobran los recursos”. (El Universal, 7 de octubre, 2003)

En este contexto, se produce la irrupción de financistas de la política, como Alfonso “El Turco” Hilsaca y Enilse López, alias “La Gata”, quienes se han especializado en la financiación de campañas con el propósito de demandar posteriormente retorno creciente. A diferencia de las casas políticas, los financistas proveen únicamente los recursos necesarios para cubrir los costos de la

campana, que en ocasiones se relaciona con dineros “calientes”⁷, de oscura procedencia, convirtiendo el tema del financiamiento electoral no solo en un asunto recurrente, sino también peligroso. Entre tanto, las familias políticas ofrecen un apoyo más amplio, pues no solo incluye dinero, sino también aval y votos.

Ahora bien, la vinculación a procesos penales de varios de los caciques políticos atribuyó a los acuerdos la etiqueta explícita de corrupción. En este sentido, es posible afirmar la sedimentación de los acuerdos políticos a partir de una mecánica dualista público-privada. De ahí que al tiempo que en privado se procura el apoyo político de los grupos tradicionales también es urgente deslindarse de su aval público. Así es posible encontrar esfuerzos como los del candidato a la gobernación, Senén Gonzales, quien asegura “No tiene casa, ni familia política que lo respalde, por lo que afirma que” el pueblo es mi casa política”. Su eventual gobierno lo define de corte empresarial” (El Universal, 10 de octubre, 2003). Otro ejemplo está representado en la siguiente evidencia:

Los candidatos a la Alcaldía, María del Socorro Bustamante y Dionisio Vélez, negaron sus vínculos con empresarios y políticos cuestionados. Bustamante dijo que no tiene relaciones financieras ni de otro tipo con la empresaria del Chance, Enilse López ni con su hijo Héctor Julián Alfonso López (...) Negó también que se haya reunido en Cartagena con la empresaria, en un evento con chanceros. (...) Por su parte Dionisio Vélez Trujillo negó cualquier vinculación con el ex senador Vicente Blel Saad, condenado por parapolítica. (El Universal, 11 de julio, 2013)

En todo caso, es tal la fortaleza de los acuerdos políticos familiares que, a pesar de que algunos de los caciques políticos se ven involucrados en procesos legales, como el caso 8.000, sus herederos o asociados logran revalidar su legado político familiar.

Comentarios finales

Toda la evidencia presentada nos coloca, por lo menos, ante seis situaciones: primero, se corrobora la existencia y la potencialidad de los acuerdos preelectorales, a partir de los cuales se decantaba, no solo al candidato, sino al posible ganador de las elecciones. Lo segundo, se reafirma el supuesto de que estos acuerdos se han edificado

6. Escándalo generado por los cheques que giró Reinaldo Bray a la cuenta de Miguel Navas, uno de los más cercanos colaboradores de la Campaña Pastrana en Cartagena (El Universal, 20 de junio, 2000).

7. Es un apelativo usado coloquialmente para referirse a dineros ilícitos, por lo general, provenientes del narcotráfico.

alrededor del financiamiento electoral, aunque es importante mencionar que el apoyo de una familia política implicaba además de dinero, votos y aval. Tercero, se aprecia que los acuerdos políticos han variado en estrategia (herederos, candidatos independientes, antipolítica, etc.), pero no en esencia, es decir, mantener el poder político.

Cuarto, se observa la fortaleza de las casas políticas: Facio y García, puesto que al parecer el respaldo de ellas era requisito sine qua non para alzarse con la victoria. Quinto, es posible afirmar que, a pesar de la fortaleza de los barones electorales, el margen de acción de estos actores estaba condicionado a los dictámenes de las familias tradicionales, al tiempo que aprehendieron y reprodujeron el modelo familiar de hacer política. Y finalmente, es preciso afirmar el desgaste de algunas familias tradicionales, pero que de ninguna manera implica el declive del modelo político familiar, por el contrario, su vigencia es comprobada por el ejercicio de una política cercana y de contacto, de lazos filiales y amistades prevalentes en la ciudad.

Referencias

- Alvero, L. A. (2007). Política y poder en el noroeste argentino. Una aproximación a la dimensión material de la elite política de Catamarca a inicios del siglo XIX. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.3182>
- Angulo Bossa, A. (2001). Aspectos sociales y políticos de Cartagena de Indias: siglos XVI y XX. Editorial Antillas.
- Bartels, L. (2008). *Unequal democracy: The political economy of the new gilded age 2008* Princeton University Press Princeton. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bertocchi, G., & Spagat, M. J. (2001). The politics of co-optation. *Journal of Comparative Economics*, 29, 591–607. <https://doi.org/10.1006/jcec.2001.1734>
- Casaús, M. (1992). La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas. *Revista Mexicana*.
- Contreras, R. (2002). La actualidad de viejas temáticas: familias, riqueza y poder en América Latina. Algunas consideraciones a partir del caso de Chile. *Revista mexicana de sociología*, 3-52. <https://doi.org/10.2307/3541595>
- Dahl, R. (1961). *¿Who Governs?* New Haven. Yale University Press.
- Dal Bó, E., Dal Bó, P. y Snyder, J. (2009). Political Dynasties. *The Review of Economic Studies*, 76 (1), 115-142. <https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2008.00519.x>
- Fleischmann, A., & Stein, L. (1998). Campaign contributions in local elections. *Political Research Quarterly*, 51(3), 673–689. <https://doi.org/10.1177/106591299805100306>
- Gilens, M. (2012). *Affluence & Influence Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400844821>
- González-Bustamante, B. (2014). Elección directa de consejeros regionales 2013. Rendimiento del capital político, familiar y económico en una nueva arena electoral en Chile. *Política*, 52(2), 49-91. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2014.36137>
- Hadiz, V., & Robison, R. (2004). *Reorganising power in Indonesia: The politics of oligarchy in an age of markets*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203401453>
- Joignant, A. (2014). El capital político familiar: ventajas de parentela y concentraciones de mercado en las elecciones generales chilenas de 2013. *Política*, 52(2), 13-47. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2014.36134>
- Kaltmeier, O. (2019). Refeudalización: Desigualdad social, economía y cultura política en América Latina en el temprano siglo XXI. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2f9xs3b>
- Kelly, N. J., & Enns, P. K. (2010). Inequality and the Dynamics of Public Opinion: The Self-Reinforcing Link Between Economic Inequality and Mass Preferences. *Wiley Online Library*, 54(4), 855–870. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00472.x>
- Lasswell, H. D. (1936). *Politics: Who, Where, What, When, How*. Cleveland, OH: Meridian Books.
- Luci, F., & Gessaghi, V. (2016). Familias tradicionales y élites empresarias en Argentina: individuación y solidaridad en la construcción y sostén de las posiciones de privilegio. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(1), 53–84. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2016.42699>
- Madero Jirado, M. (2010). *Casas políticas y redes clientelares en Cartagena* (Doctoral dissertation). Universidad Nacional de Colombia.
- Michels, R. (1972). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu.
- Mills, C. W. (1957). *La élite del poder*. Fondo de Cultura Económica.
- Mosca, G. (1984). *La clase política*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Pareto, V. (1890). *Forma y equilibrio social*. Alianza Editorial, Madrid.



- Pizarro, E. (2002). La Atomización Partidista en Colombia: El Fenómeno de las Micro-empresas Electorales. Kellogg Institute for International Studies.
- Ripoll, M. T. (2006). La élite en Cartagena y su tránsito a la República-revolución política sin renovación social. CESO-Ediciones Uniandes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8021>
- Selznick, P. (1948). Foundations of the theory of organization. *American Sociological Review*, 13, 25–35. doi: <https://doi.org/10.2307/2086752>
- Strange, S. (2001). La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial (Vol. 2). Intermón Oxfam Editorial.
- Valencia, León. (2020). Los clanes políticos que mandan en Colombia. Editorial Planeta Colombiana.
- Winters, J. A. (2011). Oligarchy. In Cambridge University Press. doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511793806>
- Zovatto, D. (2003). Dinero y política en América Latina: una visión comparada. International IDEA, Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Prensa*
- El Universal de Cartagena
- Zamarora, J. (27 de septiembre 1994). Entre primos, hermanos, esposas y más... me arrimo. El Universal, página 5A.
- Collazos, O. (19 de enero 1994). Casas Políticas. El Universal. <https://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/2013/01/19/casas-politicas/>
- De García, A. (02 de abril 1986). Liberalismo compacto con Barco. El Universal, página 6.
- El Universal. (10 de febrero 1988). Gobierno de Rojas estaría muy limitado por grupos políticos.
- De García, A. (11 de febrero 1988). "Solo tengo compromiso con Cartagena": Rojas. El Universal, página 6.
- De García, A. (26 de febrero 1988). Ingresan al Faciolincismo. El Universal, página 11.
- El Universal. (07 de febrero 1988). El lío de los bonos políticos. Candidatura de roja emite comunicado.
- El Universal. (07 de febrero 1990). Otro candidato a la alcaldía.
- De García, A. (07 de diciembre 1986). Reclaman continuidad del anillo. Elección de alcaldes. El Universal, página 6.
- El Universal. (06 de febrero 1990). Senadores y concejales.
- De García, A. (06 de enero 1990). Soy el candidato escogido. El Universal, página 6.
- El Universal. (11 de marzo 1990). El continuismo. página 7.
- El Universal. (08 de junio 1990). Cargos pendientes. Página 6.
- De García, A. (16 de marzo 1990). Pacto de los 10.000 mil votos. El Universal, página 6.
- Zamora, J. (01 de noviembre 1991). Finanzas. El Universal, página 6A.
- Zamora, J. (02 de noviembre 1992). Gabriel García Perfilado a Alcalde d Cartagena. El Universal.
- Confado, J. (17 de enero 1992). Un panorama oscuro para los electores en Cartagena. El Universal.
- Zamora, J. (04 de enero 1992). Propuesta. El Universal. Página 6.
- Zamora, J. (12 de marzo 1992). Millones y millones. El Universal. Página 6A.
- Arcieri, V. (08 de julio 1994). Es más Espesa la sangre que el agua. El Universal. Página 6A.
- Arcieri, V. (08 de julio 1994). Es más espesa la sangre que el agua. El Universal. Página 6A.
- Zamora, J. (20 de abril 199). El que mejor cuide la finca será el señalado. El Universal. Página 6A.
- Arcieri, V. (17 de mayo 1994). JJ quiere alcaldía. El Universal. Página 6A.
- Zamora, J. (15 de marzo 1994). Ojo con las coaliciones. El Universal. Página 6A.
- Arcieri, V. (01 de julio 1994). Concejo se ancla con García. El Universal. Página 6A.
- Collazos, O. (01 de marzo 2014). Hijo de tigre. El Universal.
- Collazos, O. (20 de octubre 1997). Senador JJ. García rompió su silencio. El Universal. Página 7A.
- Arcieri, V. (29 de junio 1996). Faciolincistas buscan candidatos. El Universal. Página 6A.
- Arcieri, V. (15 de septiembre 1994). Gobernaré con el pueblo: Navas. El Universal. Página 5A.
- El Universal. (02 de enero 1997). El candidato no necesariamente será del NFL. Página 6A.
- El Universal. (22 de enero 2000). A la espera. Página 6A.
- Caballero, V. (07 de octubre 2003). Financiación, "el coco" de las campañas. El Universal. Página 6A.
- El Universal. (20 de junio 2000). Draga escándalo paso a paso. Página 6A.
- Caballero, V. (10 de octubre 2003). "El pueblo es mi casa política". El Universal. Página 6A.
- El Universal. (11 de julio 2013). Bustamante y Vélez niegan vinculo.
- Entrevistas*
- Entrevistado 1. LPS1, 5 de febrero, 2021. Líder político y social, candidato al concejo en dos ocasiones.
- Entrevistado 2. EAP, 10 de marzo, 2021. Actor político electo.
- Entrevistado 3. LPS1, 10 de febrero, 2021. Líder político y social.

Transparência e accountability na esfera subnacional: um olhar sobre os portais das assembleias legislativas estaduais brasileiras

Transparency and accountability in the subnational level: an examination of the portals of brazilian state legislative assemblies

Transparencia y rendición de cuentas a nivel subnacional: una mirada a los portales de las asambleas legislativas estatales brasileñas

Juliana Aparecida Sousa Carvalho 

Universidade de São Paulo (USP) - São Paulo - Brasil.

carvalho.juliana@usp.br

Resumo

O que se pode apreender das atividades legislativas das assembleias estaduais através das informações por elas disponibilizadas? Até o momento, a literatura tem se preocupado majoritariamente com a transparência fiscal e orçamentária dos portais das assembleias, dados os pré-requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei da Transparência. Entretanto, pouco sabemos sobre como essas casas divulgam suas informações legislativas. Dialogando com os conceitos de governo eletrônico, transparência e accountability, o presente trabalho se dedica a uma análise dos materiais referentes ao trabalho legislativo disponibilizados nos sites das assembleias estaduais. Os resultados mostram que, a despeito de ser possível consultar uma série de informações, algumas assembleias precisam melhorar a disponibilidade de alguns dados, facilitando assim o acesso, pelo cidadão interessado, das atividades desempenhadas pelos legislativos estaduais.

Palavras-chave: *acesso à informação, democracia, assembleias, informação pública*

Abstract

What can be inferred from the legislative activities of state assemblies through the information they provide? So far, the literature has predominantly focused on the fiscal and budgetary transparency of assembly portals, given the prerequisites of the Fiscal Responsibility Law and the Transparency Law. However, little is known about how these houses disclose their legislative information. Engaging with the concepts of e-government, transparency, and accountability, this paper is dedicated to an analysis of the materials related to legislative work made available on states assemblies websites. The results show that, despite it being possible to access a range of information, some assemblies need to improve the availability of certain data, thus facilitating access for interested citizens to the activities carried out by state legislatures.

Keywords: *ccess to information, democracy, parliaments, public information*

Resumen

¿Qué se puede inferir de las actividades legislativas de las asambleas estatales a través de la información que proporcionan? Hasta la fecha, la literatura se ha centrado principalmente en la transparencia fiscal y presupuestaria de los portales assemblearios, dados los requisitos previos de la Ley de Responsabilidad Fiscal y la Ley de Transparencia. Sin embargo, sabemos poco sobre cómo estos cuerpos colegiados difunden su información legislativa. Dialogando con los conceptos de gobierno electrónico, transparencia y rendición de cuentas, este trabajo está dedicado a un análisis de materiales relacionados con el trabajo legislativo disponibles en los sitios web de las asambleas estatales. Los resultados muestran que, a pesar de que es posible consultar una serie de informaciones, algunas asambleas necesitan mejorar la disponibilidad de algunos datos, facilitando así el acceso, de los ciudadanos interesados, a las actividades realizadas por las legislaturas estatales.

Palabras clave: acceso a la información, democracia, Asambleas, información pública, Brasil

Artículo: Recibido el 10 de mayo de 2024 y aprobado el 25 de junio de 2024

Cómo citar este artículo:

Carvalho, Juliana. (2024) Transparência e accountability na esfera subnacional: um olhar sobre os portais das assembleias legislativas estaduais brasileiras. *Reflexión Política* 26 (53), pp 82-99. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4996>

Introdução

De que forma as assembleias legislativas dos estados brasileiros têm lidado com a disponibilização de informações através de seus sites na internet? Mais especificamente, o que podemos depreender da atividade legislativa dessas casas através dessas informações? E, finalmente, como isso se relaciona à democracia, à transparência e à *accountability*? Em meio aos desafios e aspirações de uma sociedade democrática, o acesso à informação emergiu como fator fundamental para o desenvolvimento de instituições políticas transparentes e responsáveis. Sendo assim, é imprescindível explorar e compreender o potencial dos portais das assembleias legislativas estaduais como ferramentas para promover uma cultura de transparência, responsabilidade e participação ativa dos cidadãos na esfera política.

A discussão acerca da relação entre acesso à informação, transparência e *accountability* não é recente, e muitos foram os esforços destinados a entender como esses fatores poderiam fortalecer a democracia. Para o caso brasileiro, já nos anos 2000, através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) esses princípios estavam incluídos, uma vez que o objetivo central da Lei foi estabelecer padrões para que as informações fiscais e orçamentárias da União, dos Estados e dos municípios fossem disponibilizadas para toda a população de modo a fortalecer a responsabilidade fiscal desses atores políticos. A Lei da Transparência, de 2009, complementar à LRF, incluiu em seus dispositivos o incentivo à participação popular por meio de audiências públicas, além de estabelecer prazos para a disponibilização das informações determinadas. A Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada em 2011, reafirmou os dispositivos das legislações acima e determinou que toda e qualquer pessoa interessada em obter quaisquer informações sobre a administração pública no Brasil — que inclui as esferas nacional, estadual e municipal, em seus mais diversos níveis decisórios — deve ter o direito de acessá-las, com exceção de informações sigilosas. Entretanto, a lei demanda que o sigilo seja a exceção e que, nos casos que ele se apresenta, o interessado deve poder ter acesso às partes não sigilosas dos processos e deve ter conhecimento das possibilidades de recurso.

Outro ponto importante diz respeito à maneira pela qual a divulgação das informações por parte dos órgãos da administração pública deve ocorrer. No artigo 8º, § 3º da Lei, fica estabelecido que os sites devem conter ferramentas de pesquisa de conteúdo, possibilitar a gravação de relatórios e o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação, garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis. No que tange aos pedidos de acesso à informação — ou seja, naqueles casos em que a informação não está diretamente apresentada nos sites — o órgão deve garantir que o pedido seja respondido em até 20 dias e, na ocasião de não ter essa informação disponível, enviar justificativa para tal. A Lei estabelece, portanto, duas vertentes no que diz respeito ao fornecimento da informação: uma ativa, na qual deve disponibilizar as informações de forma espontânea e outra passiva, através do qual

é provocado, por meio de solicitações, a fornecer as informações requeridas.

Uma vez que os poderes legislativos estaduais estão sujeitos à Lei de Acesso à Informação e aos dispositivos por ela estabelecidos, o presente trabalho busca entender como estão apresentados nos sítios dessas assembleias as informações relativas às suas atividades legislativas. Esforços semelhantes foram empreendidos para analisar a capacidade de transparência dos portais, mostrando como estes cumpriam ou não as exigências referentes às informações de execução orçamentária — Pinho (2008), Sales (2012), Raupp (2014), Raupp et. al. (2014), Abdala e Souza de Oliveira e Torres (2016), Callefi e Raupp (2017). Entretanto, poucos foram os trabalhos que se dedicaram de maneira mais detida às informações legislativas propriamente ditas, como o acesso à agenda das assembleias, às sessões plenárias, às votações, ao perfil dos parlamentares, às proposições, entre outras. Sendo assim, este artigo se destina a contribuir com este ponto, focando em como os portais disponibilizam essas informações e de que maneira os achados podem se relacionar com os conceitos supracitados e com o fortalecimento da democracia no Brasil.

Para cumprir o acima exposto, este trabalho se divide em três sessões para além desta introdução e das considerações finais. O primeiro tópico discute como se relacionam democracia, governo eletrônico, transparência e *accountability*, tendo como pano de fundo o acesso às informações públicas. No tópico dos métodos, são apresentados os meios de pesquisa do artigo, demonstrando como foram realizadas a coleta e a análise dos dados. Ao relatar os resultados, buscamos ressaltar os pontos fortes dos portais e quais informações ainda carecem de maior atenção dos gestores, além de discutir os achados à luz das teorias apresentadas. Nas considerações finais são ponderados os limites e avanços deste trabalho, bem como os possíveis desdobramentos para novos textos.

Acesso às informações políticas: governo eletrônico, transparência e accountability.

Há quase 30 anos, um levantamento de Banisar (2000) apontou que cerca de 40 países possuíam legislações específicas sobre o direito dos cidadãos às informações de seus respectivos governos, além de mais 20 países nos quais os parlamentos estavam discutindo a possibilidade de inclusão de mecanismos semelhantes. Sendo assim, ao longo dos últimos anos, o “acesso às informações

públicas (AIP) é entendido como um direito fundamental dos cidadãos, cuja aplicabilidade pode erradicar a invisibilidade externa social sobre determinados atos do governo” (Rosa e Cabero, 2021, p.86). Partindo destes pressupostos é que pretendemos analisar o acesso à informação sob a ótica de sua relação com a democracia, com a transparência e com a *accountability*, enquanto compreendemos o AIP como parte importante do fortalecimento destes três pontos. Deste modo, o foco do argumento não estará na discussão de como o acesso à informação foi constituído ao longo dos anos, ou uma análise de suas dimensões mais detalhadas, mas sim em como podemos pensar essas facetas do AIP com base nos dados sobre as assembleias legislativas estaduais.

Como apontado na introdução, um dos objetivos deste texto é entender como o acesso à informação — e mais especificamente, informações legislativas — pode fortalecer a democracia. Para tanto, é necessário retroceder e ressaltar que o nosso ponto aqui se trata da relação entre os dois pontos, dado que a discussão sobre o conceito de democracia extrapola o espaço e o escopo sugeridos pelo trabalho. De maneira geral, algumas das principais abordagens teóricas sobre democracia ressaltam a importância da informação e da responsividade para o fortalecimento democrático. Para Guanter (1974), por exemplo, existe uma relação direta entre informação e democracia, assim como existiria a relação inversa entre totalitarismo e informação, de modo que a restrição à informação está mais próxima de regimes autoritários do que de democracias. Dahl (1997), por sua vez, ao definir os requisitos básicos para uma democracia efetiva, resalta que uma característica chave é a contínua responsividade do governo às preferências dos seus cidadãos, considerados politicamente iguais. Descrevendo as características envolvidas na busca por uma democracia que promova maior *accountability*, Dunn (1999) afirma que a única possibilidade real de obtê-la é através do estabelecimento de um regime de liberdade de informação. Blanton (2002) resalta que o movimento de novas leis de acesso à informação aponta também para “[...] novas expectativas e novas exigências para qualquer governo que se digne a considerar-se como uma democracia” (Blanton, 2002, p. 56, tradução nossa). Um desdobramento dos argumentos anteriores diz respeito também à noção de democracia eletrônica, entendida, segundo Peixoto e Wegenast (2020) como os meios através dos quais pode ser potencializada a transparência dos processos políticos. Desse



modo, a ideia deste artigo é discutir como as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) podem conter em si um potencial democrático, haja visto que o acesso à informação pode prover à população diversos dados e informações referentes aos assuntos políticos de seu interesse. Além disso, a transparência dessas informações, e, em especial, das informações legislativas, pode ainda ajudar a fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. Aqui, cabe diferenciar o simples uso de mecanismos e técnicas para aumentar a transparência e responsabilidade dos governantes da noção de democracia eletrônica. Este conceito, resultado do surgimento e expansão das TICs e de uma possível crise das instituições representativas, apresenta a possibilidade de que esses mecanismos de informação possam potencializar a participação e a deliberação em sociedades democráticas. Podemos entender a democracia eletrônica, portanto, como “dispositivos[...], aplicativos [...] e ferramentas [...] de tecnologias digitais de comunicação, para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política. (Gomes, 2011, p. 27-28)”

Associado ao conceito de democracia eletrônica, é possível pensar também na ideia de governo eletrônico, que em sentido mais restrito pode ser definido pela “utilização da internet e da World Wide Web para dar disponibilidade de informações governamentais e serviços aos cidadãos” (United Nations, 2002). Uma maneira adicional de pensar o governo eletrônico pode ser dada também através da informatização das atividades internas do setor governamental e pelo uso da internet como facilitador da comunicação entre o governo e o público externo: cidadãos, empresas, fornecedores, e outros setores da sociedade (Pinho, 2008). Além disso, através do conceito de governo eletrônico é possível pensar também uma série de desdobramentos, e conforme as possibilidades de relacionamentos sugeridas por Joia e Cavalcante Neto (2004), a dimensão que nos interessa neste texto é a do *government to citizen* (G2C) e, em menor profundidade, a *citizen to government* (C2G). A primeira dimensão diz respeito aos serviços fornecidos pelos entes governamentais e utilizados pelos cidadãos. A segunda dimensão compreende as provocações endereçadas ao governo, partidas da população, como, por exemplo, as sugestões propostas em audiências públicas e acolhidas pelos governos. Para além de sua utilidade para o governo eletrônico, esse caminho duplo pode ser pensado

também em mecanismos de participação popular não eletrônicos, como orçamento participativo e iniciativas que incentivem a entrada, permanência e colaboração da população (Mendez *et. al.*, 2023), a avaliação por parte dos cidadãos (Vesga e Jaimes, 2022), entre outras coisas.

Entretanto, é importante ressaltar que o governo eletrônico não pode se restringir à automação dos processos e disponibilização de serviços e informações. É preciso levar em conta também como o Estado utiliza a TIC para melhorar seus processos e torná-los mais eficazes, possibilitando, entre outras coisas, o monitoramento das políticas públicas pelos cidadãos (Abranson e Means, 2001). A possibilidade de que os cidadãos passem a acompanhar de maneira mais próxima às atividades do governo ajuda também a construir um governo mais responsivo, dado que os atores políticos terão a intenção de que as políticas por eles desenvolvidas sejam bem apreciadas por seus eleitores.

Essa ideia nos leva, portanto, à noção de *accountability*. Se, como temos argumentado, um maior nível de divulgação das informações políticas através da transparência é importante para as noções de democracia e governo eletrônicos, não é insensato dizer que este também promoveria níveis mais altos de responsividade e responsabilidade dos atores por suas ações. Há diversos exemplos na literatura que relacionam transparência e responsividade, apontando que um aumento na primeira faz com que os parlamentares sejam mais atentos às demandas dos eleitores. No Brasil, é possível dizer que a transparência é condição necessária, mas ainda não suficiente para promover essa responsividade, dado que os mecanismos associados à Lei de Acesso à Informação parecem ter sido implementados apenas para cumprir com o atendimento das exigências legais (Coelho *et. al.*, 2018). No que diz respeito à relação entre a transparência e a melhora na performance do governo, os resultados esperados na direção de uma gestão mais transparente ainda não foram alcançados, ainda que alguns estados e municípios tenham buscado a sua execução (Batista *et. al.*, 2020). Além disso, fatores como o aprendizado - a adoção de uma política de transparência por estados e municípios vizinhos - e a estratégia política parecem afetar também a probabilidade da implementação de mecanismos de acesso e difusão da informação (Batista *et. al.*, 2022).

Apesar de não haver até o momento uma tradução adequada — e nem consenso sobre ela — do conceito para o português (Pinho, 2009), a ideia que ele enseja permeia muitos trabalhos

desenvolvidos para compreender em que medida os governantes estariam ou não respondendo — e se responsabilizando — perante os seus governados. Partindo desses pressupostos, uma definição de *accountability* que se aproxima da discussão empreendida por este texto é apresentada por Abrucio e Loureiro (2005) segundo os quais *accountability* se trata da “construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” (Abrucio e Loureiro, 2005, p.75).

Para além de suas definições e usos conceituais, há ainda dimensões através das quais a *accountability* pode se manifestar. Segundo O'Donnell (1998), essas dimensões são verticais e horizontais. As primeiras se caracterizam pelas eleições, reivindicações apresentadas sem o risco de coerção e pela cobertura, por parte da mídia, dessas reivindicações. Na dimensão horizontal — e essa é a que nos interessa majoritariamente neste texto — O'Donnell destaca que os principais mecanismos que garantam tribunais comprometidos com a *accountability* são a existência de informação confiável, uma mídia independente e instituições de pesquisa independentes do governo. Para que isso ocorra, é imprescindível que as informações governamentais — realização de audiências públicas, publicidade dos atos governamentais através da internet — sejam de fácil acesso é inteligibilidade para os cidadãos.

A ideia, portanto, é que o acesso às informações referentes às ações governamentais, em especial, às ações parlamentares, se torna também ferramenta de responsabilização dos parlamentares perante aqueles que os elegem. Isso porque os eleitores podem, através da divulgação dessas atividades, analisar as decisões dos legisladores e avaliar se estão de acordo com o que esperam de seus governantes. Sendo assim, o acesso à informação pode ser decisivo para a escolha do eleitorado, gerando, portanto, consequências eleitorais para os parlamentares. Além disso, a publicização de informações referentes à atividade parlamentar pode também tornar os atores políticos mais responsáveis no sentido de que, ao saberem que suas ações serão divulgadas, estes tomem certas decisões pensando nos possíveis resultados delas.

Dado que a *accountability* pode ser promovida através da publicização de atos governamentais, é possível dizer que governos comprometidos com esse tipo de responsividade

podem ajudar também no aumento dos níveis de transparência e, conseqüentemente, nos níveis de democracia a nível local. Se parlamentares, governadores, prefeitos e outros atores políticos estiverem seriamente empenhados em divulgar suas atividades, além de aumentar a sua responsividade aos cidadãos, eles podem também desenvolver mecanismos de transparência como consultas públicas, acolhimento de políticas desenvolvidas por esses cidadãos, entre outras coisas. Enquanto esses cidadãos sentirem que suas demandas estão sendo acolhidas e consideradas, estes passam a se sentir parte do processo de tomada de decisão nos sistemas democráticos, o que contribui também para a ampliação de sua confiança na democracia, que pode ser exercida para além das eleições periódicas. Exemplo de uma empreitada nesse sentido é a política pública de transparência e anticorrupção implementada em Bucaramanga, no México: o fortalecimento do governo aberto - e, portanto, mais transparente - tem a capacidade de incentivar a participação dos cidadãos e conseqüentemente o fortalecimento da democracia ao nível nacional e subnacional (Uribe e Bonilla, 2023).

Seria muito ingênuo considerar que, dadas a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação, todos os portais de todos os órgãos de governo disponibilizariam todas as informações de interesse da população. Sendo assim, partimos do prognóstico de que há algumas informações que podem ser omitidas propositadamente. Como apontado anteriormente, os trabalhos já realizados sobre o tema até o momento abordam o tema sob a perspectiva da transparência fiscal, uma vez que a LRF e a LTP foram claras ao estabelecer os requisitos de cumprimento obrigatório na divulgação das contas da União, dos estados e dos municípios no Brasil. No que tange aos estados, o que estes trabalhos encontram é que, a despeito de todos contarem com Portais da Transparência, seguindo, portanto, uma das exigências da Lei, ainda havia muita variação nas informações por eles prestadas e nos prazos de divulgação dos dados, que desrespeitam muitas vezes os prazos estabelecidos. Pinho, Iglesias e Souza (2005) investigaram seis portais de estados brasileiros e concluíram que os portais ainda tinham um longo caminho para avançar em relação à comunicação digital entre governo e cidadãos e sociedade civil. Caleffi e Raupp (2017), por sua vez, argumentam que nenhum dos portais demonstrou atender a totalidade das dimensões consideradas satisfatórias para estabelecer a transparência necessária.



Em estudo semelhante ao esforço pretendido por este trabalho, Chaves e Queiroz (2018) avaliam a transparência passiva¹ dos legislativos estaduais e distrital, baseada em solicitações de informação enviadas aos respectivos portais dos estados. Os autores enviaram três pedidos de informação para cada um dos vinte e sete entes da federação e concluíram que destes, duas instituições foram completamente inacessíveis, e somente doze retornaram com algum tipo de protocolo para o solicitante. Dos 75 pedidos enviados, apenas 22 foram respondidos no prazo de 20 dias estabelecido pela lei, e 18 deles foram considerados satisfatórios, o que demonstra que, como apontado anteriormente, a mera existência da lei não significa seu pleno cumprimento.

Por fim, é preciso ressaltar que todas as dimensões acima discutidas, se relacionam, de alguma forma, com a questão da participação popular através do acesso à informação. A despeito de acreditarmos que as TICs possuem realmente o potencial de facilitar a participação, principalmente através da possibilidade de conhecer os atos governamentais e questioná-los, não cabe no escopo deste artigo discutir as possibilidades e limitações dessa participação, de modo que, o que está sendo considerado neste trabalho é se os cidadãos têm ou não acesso às informações². Como será apresentado a seguir, foi incluído no banco de dados uma variável que busca identificar se os portais aceitam a opinião dos cidadãos e através de quais mecanismos. Entretanto, a ideia é compreender como isso pode ser discutido à luz da questão da *accountability* e da responsividade, mais do que se propicia ou não um canal adequado de participação popular.

Dito isso, os trabalhos acima mencionados, além de introduzirem sobre que base teórica este artigo está inserido, também apontam para as possíveis lacunas que podemos contribuir a partir do aqui proposto. Como vimos, os principais textos desenvolvidos até o momento se preocuparam com a questão da transparência fiscal, dada a promulgação de leis destinadas a este fim. Entretanto, o acesso às informações legislativas ainda aparece na literatura de maneira lateral, de modo que entendemos que, uma vez que muitas coisas relevantes para os cidadãos são decididas nessas instituições, é importante tomar conhecimento da maneira através da

qual as informações referentes a essas questões são publicizadas, e como podemos discutir os resultados com os pontos aqui elencados. Além disso, ficou claro pela revisão bibliográfica apresentada anteriormente que analisar o comportamento dos parlamentares é importante para avaliar de que maneira estão relacionados mecanismos de acesso à informação, transparência das atividades legislativas, responsividade aos cidadãos e eleitores e a capacidade desses fatores em fortalecer os sistemas democráticos local e nacionalmente. Se, como estamos argumentando, ter acesso às informações legislativas é importante para as noções supracitadas, é preciso compreender de que modo essas informações estão sendo apresentadas pelas assembleias estaduais no Brasil.

Coleta e análise dos dados

O objetivo deste texto é compreender de que maneira as informações legislativas estão sendo transmitidas pelos portais das assembleias legislativas estaduais no Brasil. Para tanto, partimos da ideia de Peixoto e Wegenast (2011), que definem como função central de um site do legislativo a de fornecer ao usuário, de maneira acessível e inteligível, informações referentes à atuação parlamentar.

Sendo assim, a coleta dos dados foi realizada de maneira documental, através do acesso aos sites das assembleias legislativas dos vinte seis estados e do Distrito Federal, entre os dias 18/04/2024 e 25/04/2024. É importante ressaltar, antes de detalhar o processo de organização dos dados, que a coleta se deteve nas informações espontaneamente disponíveis nos sites, de modo que nenhuma das delas foi obtida mediante solicitação, cadastro de usuário ou envio de dados para as assembleias. Na busca por padronizar as informações coletadas, foi construído um banco de dados no qual foram desagregados o acesso à informação no geral, o acesso à informação dos parlamentares e o acesso à informação legislativa. Em cada uma dessas categorias, avaliamos se estavam presentes no site informações referentes às sessões plenárias realizadas, registros das reuniões das comissões, arquivos sobre as votações e discursos proferidos em plenário, acesso aos diários oficiais e ao perfil dos parlamentares, acervo de notícias sobre a

1. A transparência ativa pode ser entendida como aquela que se efetiva quando provocada, por exemplo, através da solicitação de informações. Por outro lado, as informações espontaneamente disponibilizadas pelos portais podem ser caracterizadas como elementos da transparência ativa dos órgãos governamentais.
2. Não estamos presumindo que todos os cidadãos possuam um desejo inato de acessar informações sobre decisões legislativas. Em vez disso, estamos analisando se essas informações estarão prontamente disponíveis caso eles venham a procurá-las em algum momento.

assembleia, registro da agenda dos eventos e reuniões no dia consultado e dias subsequentes, o uso de redes sociais e outros meios de comunicação pela casa legislativa, entre outros. Registramos também os mecanismos através dos quais as assembleias consultam a opinião dos cidadãos, e, por fim, verificamos também se as informações

estão espontaneamente disponíveis, ou se é preciso requisitá-las. Os dados foram caracterizados pela presença ou ausência das características, e, em alguns casos, informações adicionais também foram incluídas. O quadro abaixo condensa as variáveis e suas definições.

Quadro 1. Classificação das variáveis

Tipo de informação	Variável	Definição
Acesso à informação de maneira geral	Portal de Notícias	O site possui um portal de notícias atualizado?
	Agenda	O site possui agenda de eventos futuros?
	Portal da Transparência	O site possui Portal da Transparência?
	Redes sociais	A assembleia faz uso de redes sociais?
	API	Há um portal de dados abertos?
	LAI	É possível solicitar informações via LAI?
	TV	A assembleia possui um canal onde são transmitidas as sessões?
	App	A assembleia possui aplicativo?
	WhatsApp	A assembleia faz uso do WhatsApp?
Acesso às informações legislativas	Podcast	A assembleia tem um podcast?
	Diários	A assembleia disponibiliza seus diários de maneira atualizada?
	Sessões Plenárias	Há uma agenda das sessões plenárias?
	Atas das sessões	As atas das sessões plenárias são disponibilizadas de maneira atualizada?
	Consulta Proposições	É possível consultar as proposições iniciadas e discutidas?
Acesso à informação parlamentar	Comissões	As reuniões das comissões são registradas?
	Perfil parlamentar	É possível consultar o perfil dos parlamentares?
	Registro de presença	A presença dos parlamentares pode ser consultada no site?
	Discursos	É possível ter acesso aos discursos proferidos nas assembleias?
	Votações	É possível ter acesso às votações realizadas nas assembleias?
	Consulta de Opinião	Que mecanismos são utilizados para consultar a opinião da população?
	Escola do Legislativo	A assembleia possui escola do legislativo?

Fonte: dados da pesquisa. *Elaboração própria.*

Por se tratar de uma pesquisa de caráter descritivo com abordagem qualitativa, a análise dos dados teve como objetivo compreender como as assembleias legislativas têm se dedicado a disponibilizar as informações de interesse deste trabalho, e como o fazem. A partir dessas análises, foi possível empreender uma observação comparativa dos dados, no sentido de examinar como cada estado tem lidado com a divulgação

de informações legislativas de suas respectivas assembleias em termos de acessibilidade, qualidade e quantidade das informações prestadas. Além disso, como veremos, esses achados discutem de maneira importante com as contribuições teóricas acima elencadas, de modo que pode contribuir para um maior entendimento de como tem funcionado o acesso à informação por parte dos entes federativos no Brasil.



Resultados

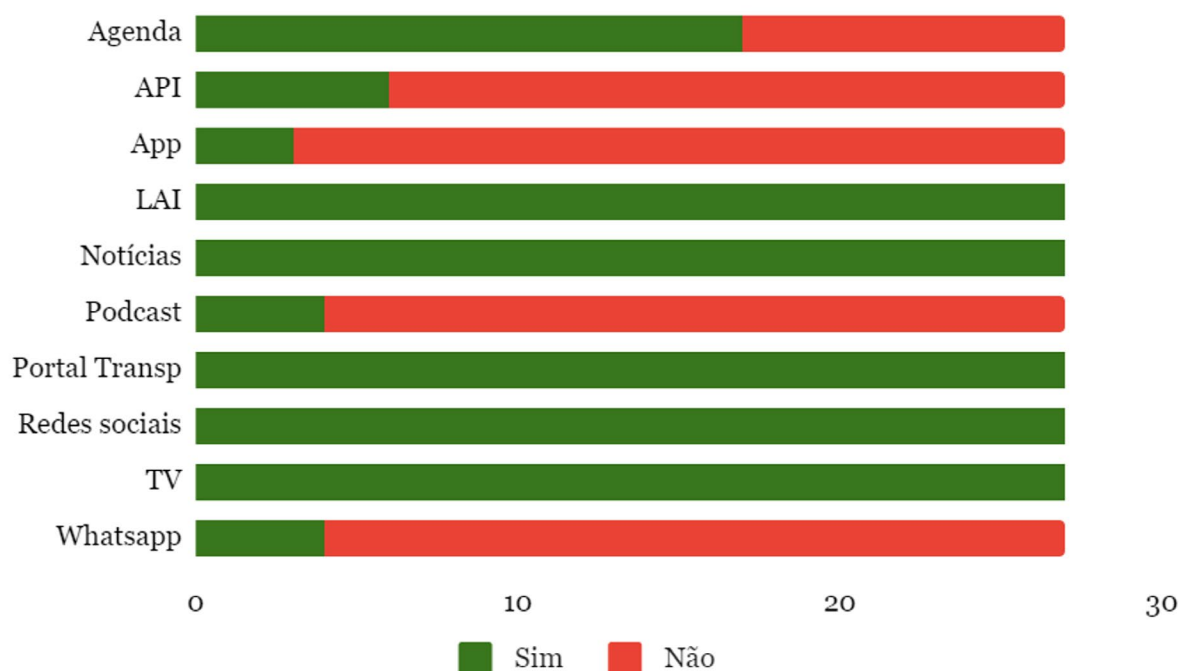
A partir da coleta e análise dos dados descrita acima, foi possível chegar a algumas conclusões no que se refere à disponibilidade de informações legislativas por parte das assembleias legislativas estaduais brasileiras. Antes de avançarmos em direção aos resultados propriamente ditos, é importante ressaltar que não há na Lei de Transparência nem na Lei de Acesso à Informação, menções diretas à necessidade da prestação dessas informações por parte das assembleias. Entretanto, ambas citam a obrigatoriedade de que sejam registrados e divulgados todos os atos empenhados pelos órgãos governamentais no Brasil, o que claramente

inclui, para além das prestações de contas e dos dados orçamentários, informes sobre as atividades legislativas dessas casas.

De maneira geral, foi possível perceber que todos os estados se preocupam, em algum nível, com a divulgação de suas informações. Alguns o fazem de maneira mais completa do que outros, mas todos apresentam mecanismos que permitem que a população tenha acesso aos materiais por eles disponibilizados.

Começaremos com o acesso às informações gerais, compreendido pelos mecanismos através dos quais os indivíduos podem acessar os dados referentes ao trabalho das assembleias legislativas.

Gráfico 1. Resumo do acesso às informações gerais



Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria.

No gráfico acima, que apresenta de forma resumida a quantidade de estados que adota cada tipo de canal de acesso às informações gerais, é possível observar que algumas dessas ferramentas são mais utilizadas que outras, como, por exemplo, a existência de uma TV, de um portal de notícias e do uso de redes sociais por parte de todas as assembleias analisadas. Entretanto, mostra também que outras tecnologias mais avançadas, como um aplicativo próprio da assembleia,

podcasts e ferramentas de API - ou portal de dados abertos - ainda são recursos adotados por poucos estados. Na tabela abaixo apresentamos, de forma mais completa, as informações referentes a cada assembleia. Há algum estado que possui todos os mecanismos? Como se dá a distribuição entre as casas? Essas e outras perguntas podem ser respondidas por um maior detalhamento dos dados.



Federal, é a API, ou portal de dados abertos. Através dela, há a possibilidade de solicitar informações específicas com retorno imediato. Ou seja, caso o cidadão necessite de alguma informação que não esteja disponível no site, através da API esse acesso é possível, com alguns comandos, sem a necessidade de entrar com pedido via Lei de Acesso à Informação. Além disso, há a possibilidade também de fazer o download de arquivos contendo esses dados. Trata-se, portanto, de mecanismo que facilita o acesso à informação e reduz o tempo de retorno para o cidadão. Entretanto, os dados mostram que apenas seis estados adotaram APIs em seus respectivos sites. Pode-se argumentar que esta seja uma questão de recursos, o que seria plausível já que desenvolver um portal de dados abertos demanda atualização frequente das informações, acessibilidade, etc. De todo modo, a distribuição geográfica mostra que, dos estados mais desenvolvidos, apenas São Paulo, Santa Catarina e Minas Gerais possuem API. O estado do Acre, cujo IDH é menor do que vários outros estados, foi capaz de introduzir um portal de dados abertos em seu site, o que demonstra que a questão também pode ser de vontade e disposição política.

A existência de um portal de notícias, de uma TV da assembleia e de uma agenda atualizada podem ser discutidos em conjunto, na medida em que se retroalimentam. As TVs das assembleias estaduais, normalmente atreladas aos canais do *YouTube* das respectivas casas, são responsáveis, majoritariamente, pela transmissão ao vivo das sessões plenárias realizadas. Entretanto, alguns canais transmitem também as sessões extraordinárias, audiências públicas, reuniões das comissões, sessões solenes, etc. Além disso, em alguns canais também são produzidos vídeos curtos para apresentar determinados projetos da casa, ou para atualizar os cidadãos sobre notícias e feitos importantes. Os conteúdos ficam disponíveis nestes canais, de modo que é possível consultá-los depois da data de realização, possibilitando que os interessados tenham acesso às gravações não somente em tempo real, mas também retroativamente.

Os portais de notícias também são destinados a atualizar os cidadãos sobre os feitos das assembleias, e em todos os estados os sites são atualizados diariamente. A forma como as notícias são transmitidas varia, e algumas casas trazem as informações de maneira mais detalhada, desagregando o informe por parlamentares e comissões envolvidas, enquanto outras apenas apresentam as notícias de maneira mais resumida.

Em alguns casos, há a indicação para que o leitor assista o vídeo referente à notícia em questão, que pode ser acessado através dos canais acima citados. Alguns portais ainda separam as notícias por tema, de modo que o cidadão possa acessar aqueles que mais o interessam.

A presença de uma agenda atualizada se diferencia da existência de um canal de TV e de um portal de notícias na medida em que não são todos os estados que mantêm seus eventos atualizados. A ideia de uma agenda é que os cidadãos interessados pelo trabalho das assembleias possam ter acesso aos acontecimentos como audiências públicas, reuniões, sessões solenes, etc., e que, através dessa informação, possam participar e acompanhar os temas de seu interesse. Entretanto, dez dos vinte e sete entes da federação não possuem qualquer sinalização dos eventos a serem realizados em suas assembleias, o que dificulta o acesso a essa informação.

O uso das redes sociais, de aplicativos e *podcasts* também podem ser discutidos de maneira conjunta, dado que são mecanismos recentes de interação social e que sem dúvidas podem ser meios adicionais para a divulgação de informações por parte das assembleias. Dos vinte e sete estados, apenas quatro possuem *podcasts*: Acre, Ceará, Paraná e São Paulo. Nos quatro casos, os *podcasts* são utilizados para divulgar boletins das assembleias, o que funciona de maneira similar a um portal de notícias, mas no formato de áudio. O estado do Mato Grosso do Sul também possui um canal de *podcast*, mas este não é atualizado desde 2022, de modo que não foi considerado pela análise aqui empreendida.

Quatro estados fazem uso do *WhatsApp* — aplicativo de mensagens instantâneas — para informar o cidadão. Não testamos a efetividade do mecanismo para verificar se a prestação de informações é comprovada, entretanto, pode-se supor que o pouco uso do aplicativo esteja relacionado à possibilidade da assembleia não ser capaz de responder à demanda, ainda que use serviços automatizados como *bots* de resposta automática, uma vez que os cidadãos poderiam acioná-la para assuntos que não estejam em sua responsabilidade, ou para informações que esta não é capaz de prover, etc. A existência de um aplicativo próprio da assembleia só foi verificada em três estados. O objetivo desses aplicativos é funcionar como uma versão móvel dos sites das assembleias, de modo a facilitar o acesso do cidadão às informações sem que necessite de um computador. É claro que o acesso também pode ser feito diretamente através dos navegadores

disponíveis nos aparelhos celulares. Entretanto, o app pode facilitar o acesso e agregar as informações de maneira mais eficiente.

Os sites de todas as assembleias legislativas possuem redirecionamento para suas respectivas redes sociais e todas utilizam pelo menos o *Instagram* e o *Facebook*, além dos canais no *YouTube* utilizados para a transmissão das sessões legislativas. Apenas os estados do Acre e da Bahia não possuem contas ativas no *Twitter/X*, de modo que essa também é uma rede bastante utilizada pelas assembleias. Uma breve análise mostrou que todos eles, com exceção do estado de Rondônia, procuram manter suas contas no Instagram atualizadas através da publicação de fotos e vídeos, que se não são divulgados diariamente, tem pelo menos uma frequência nas postagens. Com relação ao *Facebook*, apenas os estados de Alagoas, Bahia, Rio de Janeiro e Rondônia não mantêm contas diariamente atualizadas, ainda que entre eles haja variação nessa atualização. Além disso, foi possível notar que muitos estados utilizam o Facebook também para transmitir ao vivo as sessões plenárias, permitindo outro meio de acesso às sessões além do canal no *YouTube*.

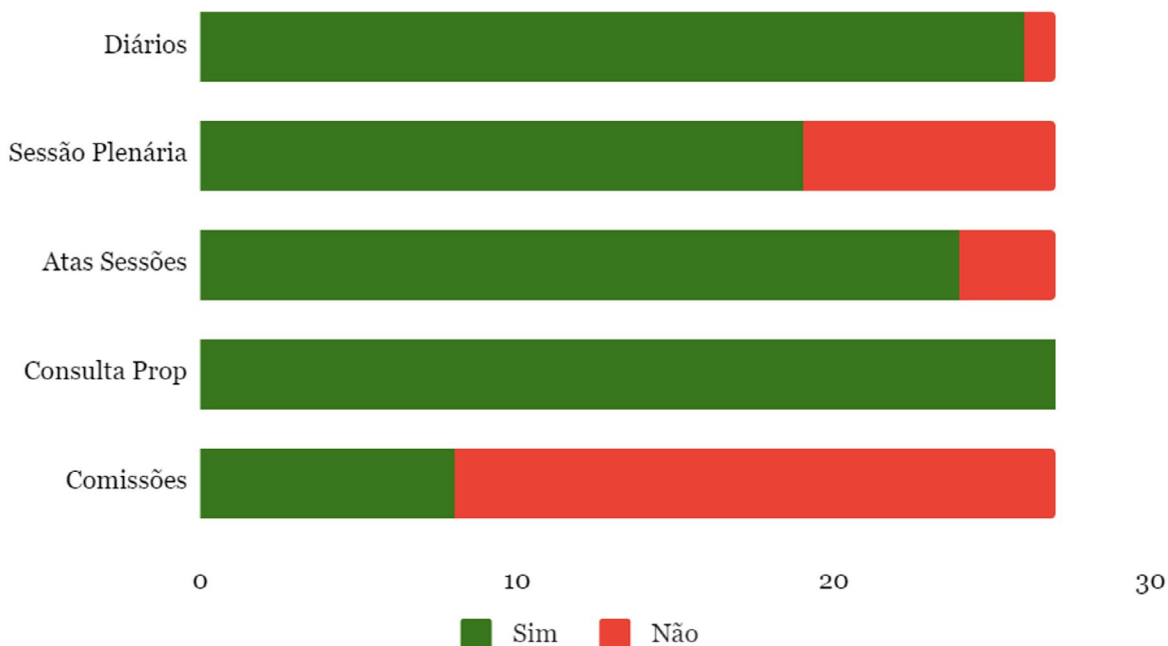
No que diz respeito ao *Twitter/X*, três assembleias não possuem contas — Acre, Amapá e Bahia — e outras cinco possuem contas não atualizadas regularmente — Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte e Goiás. Foi constatado também o uso de outras redes sociais

por alguns estados. Possuem contas no *TikTok* as assembleias dos estados do Ceará, Espírito Santo, Paraná e Pernambuco. Minas Gerais tem um canal de transmissão no *Telegram*, e a ALESP, de São Paulo, tem uma conta ativa no *LinkedIn*, rede social conhecida por servir como conexão entre profissionais e oportunidades de emprego.

Analisar detidamente o conteúdo das redes sociais das assembleias legislativas foge ao escopo deste artigo. Entretanto, foi possível notar que há variação na maneira como estas fazem a divulgação através das redes, de modo que, em alguns casos, os conteúdos são os mesmos em todas as comunicações, enquanto em outros, cada rede parece possuir conteúdos próprios para a divulgação, o que pode demonstrar que há uma preocupação estratégica por trás do uso das redes sociais por parte dessas assembleias. Dado que essas redes são cada vez mais utilizadas pelos cidadãos, é de extrema importância compreender melhor o papel delas na divulgação de informações por parte das assembleias. O que este trabalho mostra é que, cada uma a seu modo, todas estão atentas em alguma medida a essas inovações.

Passamos então às informações legislativas propriamente ditas, seguidas das informações sobre os parlamentares. O gráfico abaixo resume as informações referentes ao acesso aos projetos em tramitação, aos discursos e votações empreendidos nas assembleias, bem como aos registros das sessões plenárias.

Gráfico 2. Resumo do acesso às informações legislativas



Fonte: sites das assembleias legislativas estaduais. Elaboração própria.



Dado que o acesso às informações legislativas compõem o interesse central deste artigo, observar de maneira geral como se dá a distribuição dessas informações entre as assembleias ajuda a compreender qual é a tendência seguida pelas casas. O gráfico acima mostra que, no que se refere ao acesso por meio de consultas às proposições

e diários, ambos os mecanismos são adotados por praticamente todos os estados. Entretanto, o mesmo parece não valer para o acesso aos dados das comissões, uma vez que apenas oito estados compartilham em seus sites informações referentes às reuniões por elas realizadas.

Tabela 2. *Resumo do acesso às informações legislativas*

Sigla	Diários		Sessões		Atas Sessões		Cons. Prop.		Comissões		Total Estado
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
AC	Sim		Não		Sim		Sim		Não		3
AL	Sim		Sim*		Sim		Sim		Sim		5
AP	Sim		Sim		Sim		Sim		Não		4
AM	Sim		Sim		Sim		Sim		Não		4
BA	Sim		Sim		Sim		Sim		Não		4
CE	Não		Sim		Sim		Sim		Sim		4
ES	Sim		Sim		Sim		Sim		Sim		5
GO	Sim		Sim		Sim		Sim		Não		4
MA	Sim		Sim*		Sim*		Sim		Não		4
MT	Sim		Sim		Sim		Sim		Não		4
MS	Sim		Não		Sim*		Sim		Não		3
MG	Sim		Não		Sim		Sim		Sim		4
PA	Sim		Sim		Sim		Sim		Não		4
PB	Sim		Sim		Sim*		Sim		Não		4
PR	Sim		Não		Não		Sim		Não		2
PE	Sim		Sim		Sim		Sim		Sim		5
PI	Sim		Sim		Sim		Sim		Não		4
RJ	Sim		Não		Não		Sim		Não		2
RN	Sim		Não		Não		Sim		Não		2
RS	Sim		Sim		Sim		Sim		Sim		5
RO	Sim		Sim		Sim		Sim		Sim		5
RR	Sim		Sim		Sim		Sim		Não		4
SC	Sim		Sim		Sim		Sim		Não		4
SP	Sim		Sim		Sim		Sim		Sim*		5
SE	Sim		Sim		Sim**		Sim		Não		4
TO	Sim		Sim		Sim		Sim		Não		4
DF	Sim		Sim		Sim**		Sim		Sim		5
Total	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
	26	1	19	8	24	3	27	0	8	19	

Fuente: sites das assembleias legislativas estaduais. *Elaboração própria.*

* = registro desatualizado

** = registro em áudio

Com base nas informações elencadas acima, parece haver um consenso, entre as assembleias, sobre quais informações devem estar plenamente disponíveis aos cidadãos. A primeira delas é o acesso aos diários das câmaras: com exceção do estado do Ceará, onde não foi possível acessar os diários — ainda que haja no site a indicação de que eles existem — todas disponibilizam em seus sites os diários oficiais de maneira atualizada. Nos diários estão contidos a

ordem do dia do plenário, as votações, os discursos proferidos pelos parlamentares, os requerimentos e encaminhamentos das sessões, bem como informações adicionais como avisos, homenagens, etc. Os diários são o jeito mais completo de acessar as informações referentes às atividades diárias das assembleias. Outro ponto diz respeito à existência de um mecanismo de pesquisa das proposições nas assembleias. Ainda que haja certa variação nesses mecanismos, de modo que em alguns sites

ele é mais acessível e em outros seja de menor usabilidade, em todos os portais é possível realizar pesquisas referentes às proposições já tramitadas ou em tramitação, filtrando pelo tipo de proposta, pelos autores, pelo ano, e, em alguns casos, até pelo tema.

Os outros três pontos analisados apresentam mais variação entre as assembleias. Dos vinte e sete estados, oito não possuem registros da ordem do dia disponíveis no site. Como consequência, os cidadãos interessados em acompanhar os trabalhos da assembleia não conseguem ter a informação do que será discutido em cada sessão de maneira antecipada. Por outro lado, pelo menos vinte e quatro estados registram as atas das sessões, alguns deles até em áudio, o que permite que se tenha acesso à informação do que foi tratado na casa, sem, por exemplo, ter que procurar o conteúdo dos diários, onde há muito mais informações.

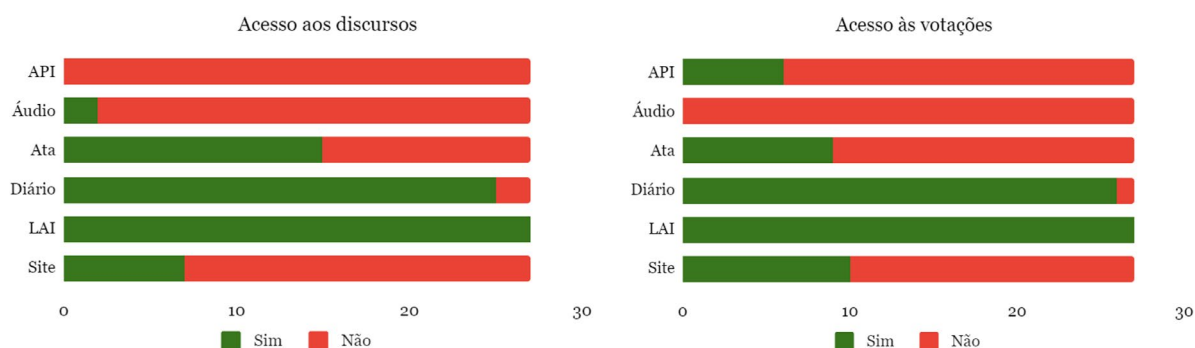
As comissões — permanentes e temporárias — representam fator central para o funcionamento dos poderes legislativos no Brasil. Dado que é por elas que as proposições passam assim que chegam à assembleia, seu trabalho é fundamental para verificar a constitucionalidade dessas propostas, as possibilidades de sua execução, bem como a sua apropriação em relação aos objetivos do estado. Uma mesma proposição pode ser distribuída para mais de uma comissão e cada uma delas deve ser relatada por um parlamentar, que discute a proposição e a coloca em votação. Por estes motivos, entre outros, o acesso ao registro das reuniões dessas comissões também é importante. Entretanto, a maioria dos estados não divulga essas

informações, de modo que, a despeito de todos os sites trazerem os nomes de todas as comissões permanentes e seus membros, só é possível saber o que é discutido nelas em oito estados.

Anteriormente, quando discutimos o conceito de accountability, foi ressaltada a importância de que os cidadãos tenham acesso às atividades e informações referentes aos seus parlamentares. Para isso, é imprescindível que esses possam saber como estão votando e se manifestando os deputados eleitos, bem como tenham acesso ao seu perfil. Quanto a este último fator, todas as assembleias disponibilizam páginas dos perfis dos parlamentares. Algumas delas contêm apenas uma descrição do deputado, de sua ocupação, filiação partidária e atividades por eles desenvolvidas, enquanto outras trazem informações mais completas, que condensam, além do perfil, as proposições, os discursos e as notícias do parlamentar. Um ponto adicional de extrema importância sobre os parlamentares diz respeito à sua presença em plenário: através dessa contagem é possível saber em quantas sessões ordinárias o deputado estava presente, quantas vezes ao mês ele foi à assembleia, etc. Entretanto, apenas sete estados apresentam esta informação em seus respectivos sites, de modo que o cidadão interessado nos demais vinte estados deve procurar a informação sobre a presença parlamentar nas atas das sessões ou nos diários oficiais das casas.

No que se refere às votações e discursos, há variação dos meios através dos quais essas informações podem ser consultadas. Isso pode ser verificado nos gráficos e tabela abaixo.

Gráfico 3 e 4. Acesso aos discursos e votações dos parlamentares



Fonte: sites das assembleias legislativas estaduais. Elaboração própria.

No que se refere ao acesso aos discursos e votações realizadas pelos parlamentares dentro das assembleias, é possível notar que é através dos diários e da Lei de Acesso à Informação que

a maioria dos estados prefere disponibilizar suas informações. Entretanto, as outras ferramentas apresentam variação considerável, como pode ser confirmado na tabela abaixo.

**Tabela 3.** Acesso aos discursos e votações dos parlamentares

UF	Acesso às votações					Acesso aos discursos			
	Ata	Diário	LAI	Site	API	Ata	Diário	Site	Áudio
AC	X	X	X		X		X		
AL		X	X				X		
AP		X	X				X		
AM		X	X				X		
BA		X	X				X		X
CE			X						
ES		X	X	X	X	X	X		
GO		X	X	X	X		X	X	
MA		X	X	X			X	X	X
MT		X	X			X	X		
MS		X	X	X					
MG		X	X		X		X	X	
PA		X	X			X	X		
PB		X	X	X		X	X		
PR		X	X	X		X	X		
PE	X	X	X			X	X		
PI	X	X	X			X	X		
RJ		X	X				X	X	
RN		X	X				X		
RS	X	X	X			X	X	X	
RO	X	X	X	X		X	X		
RR	X	X	X			X	X		
SC	X	X	X	X	X	X	X	X	
SP	X	X	X	X	X	X	X		
SE		X	X			X	X		
TO		X	X			X	X		
DF	X	X	X	X		X	X	X	

Fuente: sites das assembleias legislativas estaduais. *Elaboração própria.*

As informações referentes às votações são disponibilizadas de diversas maneiras pelas assembleias estaduais. A tabela acima mostra que, através dos diários — quando eles estão disponíveis — após a discussão de uma matéria específica, é possível saber como ela foi votada e o resultado para todas as assembleias estaduais. Outro meio através do qual é possível tomar conhecimento de como uma proposição foi votada é a partir de um pedido via Lei de Acesso à Informação. Entretanto, a resposta pode ser demorada, o que pode acarretar, entre outras coisas, em desinteresse do cidadão. Poucos são os estados — Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Paraíba, Paraná, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e

Distrito Federal — nos quais é possível encontrar as informações referentes às votações diretamente no site, de maneira instantânea, ou através das atas das sessões. Via API, esse número é menor ainda, dado o contingente reduzido de estados que se utilizam desta tecnologia. Entendemos que em parte considerável dos casos as votações são realizadas de maneira simbólica, de modo que não há um registro em painel eletrônico. Entretanto, ter acesso a algum tipo de informação referente aos votos é de extrema importância para que o cidadão possa avaliar o posicionamento dos parlamentares.

O mesmo vale para os discursos. Estes podem ser acessados majoritariamente através dos

diários das assembleias, e em parte considerável dos estados — quinze dos vinte e sete —, através das atas das sessões. Como vimos, dado que os diários condensam diversos conteúdos, ter a possibilidade de acessar os discursos dos parlamentares através das atas aumenta a possibilidade de que o cidadão possa localizar com mais facilidade a informação desejada. O acesso dos discursos através dos sites das assembleias também funciona desse modo, e em alguns casos, é possível ainda pesquisar os discursos por nome do parlamentar e ouvi-los em áudio.

Por fim, resta apresentar duas últimas informações consultadas junto ao site das assembleias: a existência de uma escola do legislativo e de mecanismos de consulta à opinião dos cidadãos. As escolas do legislativo foram concebidas, em sua origem, para atuar na elaboração e organização de cursos, palestras e eventos relacionados aos temas do Poder Legislativo, de modo a fornecer informação e treinamentos para o público interno das assembleias, mas também para o público externo, como entidades da sociedade civil, lideranças comunitárias e quaisquer cidadãos interessados. Dos vinte e sete estados, vinte e um possuem escolas do legislativo ativas, cuja organização está a cargo das respectivas assembleias legislativas. Seria preciso uma análise mais detalhada das atividades desenvolvidas por essas escolas, e de que maneira elas podem aproximar os cidadãos das funções do legislativo. Entretanto, a existência delas pode indicar uma inclinação das casas em transmitir a informação através dessas capacitações.

No que se refere aos mecanismos de consulta sobre a opinião dos cidadãos, todos os estados os fazem por meio de uma ouvidoria, na qual o cidadão pode cadastrar suas informações e enviar sua sugestão, crítica ou solicitação. Entretanto, os estados do Espírito Santo, Goiás e Minas Gerais permitem que os cidadãos possam se manifestar, através do próprio site da assembleia, se são favoráveis ou não às proposições apresentadas. A opinião pode ser dada por meio de um sistema de enquete, disponível na página da proposição em questão.

O panorama da análise das informações apresentadas pelas assembleias legislativas estaduais brasileiras em seus sítios na internet mostra que, ainda que um montante considerável de informações seja disponibilizado por essas casas, ainda há pontos a aprimorar. No que se refere ao acesso à informação como um todo, é importante notar que nenhum dos estados se vale de todos os meios de divulgação. Antes, uma

breve observação mostra que a média do número de mecanismos de acesso adotados pelos estados está próxima de seis entre os dez possíveis, o que indica a necessidade de maior diversificação desses mecanismos. Entretanto, é possível argumentar também que alguns estados optaram pelos meios de comunicação que julgam mais adequados para comunicar suas ações, de modo que o número reduzido pode ser expressão dessa escolha. Por outro lado, o acesso às informações legislativas específicas, mostra que parte considerável dos estados adota pelo menos quatro dos cinco mecanismos possíveis, de modo que o cidadão interessado em conhecer as proposições e discussões empreendidas nas assembleias estaduais têm acesso a essas informações por uma série de meios. Contudo, é importante ressaltar novamente que a disponibilização dos dados sobre as reuniões e decisões das comissões das assembleias ainda é deficiente, e que em alguns sites os mecanismos de busca de proposições são complexos, o que dificulta o alcance dos cidadãos.

Dito isso, é possível dizer que os níveis de transparência nas assembleias legislativas estaduais no Brasil estão avançando, mas ainda há diversos pontos a melhorar se o objetivo for o aumento na responsividade dos atores políticos à população e o consequente fortalecimento da democracia através desses mecanismos. Isso porque ainda há muita variação entre os estados, o que indica que mesmo que haja uma política nacional de acesso à informação, através da LAI, ainda fica a cargo dos estados como cada um implementa a lei. Além disso, é preciso compreender se e em que medida os portais refletem o compromisso real com o acesso à informação ou se só buscam cumprir exigências legais. À luz do marco teórico discutido anteriormente, portanto, pode-se dizer que os estados têm se empenhado na tarefa de desenvolver mecanismos de transparência, e o uso recente de redes sociais pode se apresentar como evidência desse esforço, dado que elas compõem hoje parte importante da forma de comunicação entre as pessoas. Entretanto, ainda é cedo para dizer que esse empenho foi plenamente executado, dado que, como apresentamos ao longo do artigo, ainda há muitos pontos a melhorar.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi contribuir de certa maneira com os estudos que analisam a disponibilidade das informações públicas prestadas por órgãos de governo. A opção por analisar os dados referentes às atividades legislativas das assembleias estaduais



se deu pela pouca atenção dada a essa área até o momento, e pelo potencial democrático ensejado pelo acesso a essas informações. Os resultados mostraram que, apesar de alguns avanços, ainda há muito por fazer e isso depende, essencialmente, da vontade política e da disponibilidade das assembleias e de seus parlamentares, uma vez que a variação no montante de informação disponível não parece ser uma questão de recursos financeiros para fazê-lo. Além disso, o esforço aqui empreendido aponta para algumas questões que ainda precisam de desenvolvimento quando pensamos no tema. A primeira delas diz respeito à acessibilidade dos portais no que se refere ao acesso de pessoas com necessidades especiais. Outro ponto derivado desta pesquisa se relaciona ao uso das redes sociais por parte das assembleias. Como vimos, todas as assembleias fazem uso diário de pelo menos uma rede social. Entretanto, ainda sabemos pouco sobre as estratégias empregadas nessas redes. A análise aqui empreendida mostrou também a possibilidade de analisar as mesmas variáveis para os municípios, acessando assim mais um nível no estudo sobre política subnacional, verificando como as câmaras de vereadores divulgam o seu trabalho, se há alguma influência do tamanho do município e dos recursos disponíveis, etc.

Para compreender os resultados aqui apresentados, é imprescindível situá-los junto à bibliografia previamente analisada. De maneira geral, os achados mostram que, tal qual ocorre com a transparência fiscal e orçamentária, ainda há muito a se fazer no que se refere à disponibilidade de informações legislativas. Muitas assembleias ainda divulgam os dados de maneira desatualizada, ou dificultam o acesso, tornando necessários cadastros e processos demorados para viabilizar a informação. No que diz respeito ao conceito de governo eletrônico, foi possível notar que as assembleias têm buscado meios de se informatizar na disponibilização dos dados, ainda que algumas o façam mais do que outras. Entretanto, como apontado anteriormente, não basta que essas tecnologias existam, é preciso que elas possibilitem cada vez mais o monitoramento por parte dos cidadãos das atividades legislativas. Mecanismos como o uso de enquetes para consultar a opinião dos cidadãos a respeito de determinadas proposições, bem como o acesso às agendas das assembleias, às atas das sessões e o uso de redes sociais são expressões das diversas possibilidades criadas pela

ideia de governo eletrônico. Essa ideia nos leva ao conceito de accountability, anteriormente discutido e pensado principalmente quando observamos as informações específicas referentes à atividade dos parlamentares. O acesso aos discursos, votações, registros de presença e perfil dos parlamentares é fator necessário — ainda que talvez não suficiente — para que os cidadãos possam analisar o comportamento dos parlamentares eleitos. As ações empreendidas por estes são um dos fatores que podem influenciar a decisão dos eleitores, e é através da divulgação dessas ações que os deputados estaduais podem também se tornar mais responsivos ao eleitorado.

Por fim, um dos pontos fundamentais para a discussão deste artigo é o potencial democrático do acesso às informações legislativas. Partimos do pressuposto de que os portais aqui analisados representam uma ferramenta importante que capacita os cidadãos a acompanhar de maneira próxima o trabalho dos parlamentares eleitos, promovendo transparência e prestação de contas do trabalho legislativo. Os dados aqui apresentados mostram que, a despeito de diversos pontos a melhorar, algumas assembleias estaduais têm levado a sério o compromisso de disponibilizar o maior número de informações possíveis aos seus cidadãos, através dos mais diversos meios. Considerando que os cidadãos interessados tenham acesso a essas informações, podemos pensar também em um possível aumento da confiança destes nas instituições democráticas, uma vez que é através delas que podem conhecer mais sobre as atividades desempenhadas pelos poderes legislativos estaduais e através disso, avaliar com maior precisão os resultados por eles oferecidos. Além disso, se tomarmos as eleições como fator primordial de uma democracia consolidada e se compreendemos a importância da informação para a tomada de decisão dos eleitores, é imprescindível que esse acesso seja cada vez mais incentivado.

Reconhecer os desafios e limitações envolvidos na implementação efetiva do acesso à informação é essencial ao discutir o tema aqui proposto. Entretanto, parece ter restado claro que as assembleias legislativas estaduais detêm, de certa maneira, os recursos financeiros e tecnológicos para executar melhorias em seus portais, basta que estejam dispostas a fornecer aos cidadãos a maior gama de informações possíveis referentes às suas atividades.

Bibliografia

- Abdala, P. R. Z., & Souza de Oliveira e Torres, C. M. (2016). A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(3), 147-158.
- Abranson, M., & Means, G. E. (2001). E-government 2001 — IBM endowment for the business of government. *Rowman & Littlefield Publishers*.
- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. G. (2005). Finanças públicas, democracia e accountability. In C. Biderman & P. Arvate (Eds.), *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Banisar, D. (2000). Privacy & Human Rights 2000: An international survey of privacy laws and developments. *Electronic Privacy Information Center, Washington, DC, USA and Privacy International, London, UK* <http://www.privacyinternational.org/survey/index.html>.
- Batista, M., Rocha, V., & Santos, J. L. A. D. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54, 1382-1401.
- Batista, M., Rocha, V., & Nascimento, P. (2022). Atar as mãos do sucessor ou seguir o vizinho? Difusão do acesso à informação nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 56, 393-412.
- Blanton, T. (2002). *The world's right to know*. *Foreign Policy*, 50-58.
- Brasil. (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm
- Brasil. (2009). Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm
- Brasil. (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm
- Caleffi, C. F., & Raupp, F. M. (2017). Avaliação da transparência fiscal e do acesso à informação nos portais das assembleias legislativas brasileiras. *Meta: Avaliação*, 9(26), 360-386.
- Chaves, P. C. B., & Queiroz, A. B. (2018). Uma avaliação da transparência passiva dos Legislativos estaduais e distrital. *Cadernos da Escola do Legislativo*, 20(34), 40-90.
- Coelho, T. R., da Silva, T. A. B., Cunha, M. A., & Teixeira, M. A. C. (2018). Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta?. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(75).
- Dahl, R. A., & Lindblom, C. E. (1971). *Política, Economia e Bem Estar Social: planejamento e sistemas político econômicos reduzidos a processos sociais básicos*. Lidador.
- Dahl, R. A. (1997). Poliarquia: participação e oposição. Edusp.
- Dunn, J. (1999). Situating democratic political accountability. *Democracy, accountability, and representation*, 2, 329.
- Gamboa Vesga, Y. A., & Delgado Jaimes, P. F. (2022). El control social como mecanismo de fortalecimiento de las corporaciones públicas. El caso del observatorio ciudadano al Concejo de Bucaramanga. *Reflexión Política*, 24(50), 116-126.
- Gomes, W. (2011). Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: sulina, 19-45.
- Guanter, J. M. D. (1974). *La información como derecho*. Madrid: Ed. Nacional.
- Jóia, L. A., & Cavalcante Neto, A. A. (2004). Fatores críticos de sucesso na construção de processos government-to-government. *Organizações & Sociedade*, 11, 29-47.
- Mendez, D., Guzman, J. P., & Victorino Jimenez, M. A. (2023). ¿Cómo fomentar concejos distritales con mayor participación ciudadana? Una revisión desde el parlamento abierto al laboratorio de innovación del Concejo de Bogotá. *Reflexión Política*, 25(52), 66-79.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua nova: revista de cultura e política*, 27-54.
- Pardo Uribe, M. J., & Bonilla, M. E. (2023). Gobierno abierto y lucha contra la corrupción a nivel subnacional en Colombia: El caso de la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga. *Reflexión Política*, 25(52), 50-64.
- Peixoto, T., & Wegenast, T. A. (2011). Democracia eletrônica no Brasil e no mundo. *Revista do legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, n. 43, p. 152-165, jan. 2010/jan. 2011.
- Pinho, J. A. G. D., Iglesias, D. M., & Souza, A. C. P. (2005). Governo eletrônico, transparência, accountability e participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostram. *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 29.
- Pinho, J. A. G. D. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-493.
- Pinho, J. A. G. D., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, 43, 1343-1368.
- Pó, M. V., & Abrucio, F. L. (2006). Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, 40, 679-698.



- Raupp, F. M., de Abreu, E., & Silva, M. S. (2014). Capacidade de prestação de contas dos portais eletrônicos de prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Diálogo*, (26), 47-60.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. D. (2014). Prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à Informação. *Gestão & Planejamento-G&P*, 15(1).
- Rosa, T. C., & Cabero, M. M. M. (2021). Produções científicas sobre acesso à informação pública: Brasil e Espanha (2009-2019). *Ciência da Informação*, 50(1).
- Sales, T. S. (2012). Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos Estados brasileiros antes e após o advento da lei nº 12.527/2011.
- Speck, B. W. (2002). Caminhos da transparência. *Campinas: Unicamp*, 11.
- United Nations (DPEPA/UNDESA). (2002). Benchmarking e-government: a global perspective. New York.

Midiendo la desigualdad de género en política a nivel subnacional: la propuesta del Índice Subnacional de Derechos Políticos de las Mujeres (ISDPM)

Measuring gender inequality in politics at the subnational level: the proposal of the Subnational Index of Women's Political Rights (SIWPR)

María Victoria Eizaguirre 

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

vickyreizaguirre@gmail.com

Resumen

El estudio de los derechos políticos de las mujeres y su garantía en el nivel subnacional en países descentralizados políticamente es un tema sobre el que la producción académica es muy incipiente. Los estudios subnacionales en ciencia política se han caracterizado históricamente por sufrir de una gran "ceguera de género", y los estudios sobre derechos políticos de las mujeres por incurrir en un nacionalismo metodológico. Partiendo de este escenario, y buscando responder al interrogante "¿Cómo es posible medir el acceso de las mujeres a sus derechos políticos bajo diseños institucionales descentralizados como los federales?", el presente artículo se propone realizar un aporte al estudio de la democracia paritaria desde una perspectiva subnacional a partir de la construcción de una herramienta de medición: el Índice Subnacional de Derechos Políticos de las Mujeres (ISDPM).

Palabras clave: *democracia, índice, ciencia política, administración local, paridad de género*

Abstract

The research on women's political rights and their assurance at the subnational level in politically decentralized countries is a topic in which academic production is very recent. Subnational studies in Political Science have historically been characterized by suffering from a strong "gender blindness" and studies on women's political rights by incurring in a methodological nationalism. Based on this scenario and seeking to answer the question "How is it possible to measure women's access to their political rights under decentralized institutional designs such as the federal ones?", this article aims to make a contribution to the study of parity democracy from a subnational perspective through the construction of a new measuring tool: the Subnational Index of Women's Political Rights (SIWPR).

Keywords: *democracy, index, Political science, local government, gender parity*

Artículo: *Recibido el 9 de mayo de 2024 y aprobado el 25 de junio de 2024*

Cómo citar este artículo:

Eizaguirre, M.V. (2024) Midiendo la desigualdad de género en política a nivel subnacional: la propuesta del Índice Subnacional de Derechos Políticos de las Mujeres (ISDPM). *Reflexión Política* 26 (53), pp. 100-117. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4983>

Introducción

En las últimas décadas se ha consolidado en la ciencia política, tanto a nivel europeo como latinoamericano, el estudio de la democracia desde una perspectiva paritaria. Este enfoque supone entender y comprender a la democracia desde un enfoque institucionalista feminista (Acker, 1992; Mackay et al., 2010; Vickers, 2011a, 2011b; Lovenduski, 2015; Lombardo & Verge, 2017; Archenti & Tula, 2019), que parte del postulado de que las instituciones se encuentran “generizadas” (Acker, 1992) y, por ende, resulta necesario incluir la dimensión del género en el estudio de las instituciones tanto formales como informales. En otras palabras, el género es una institución más que se anida en otras instituciones y la política es un ámbito en el que se producen y reproducen las desigualdades de este tipo (Lovenduski, 2015).

A raíz de esta nueva perspectiva, en las últimas tres décadas aumentó la producción académica en torno al estudio de la participación política de las mujeres, tratando de identificar los obstáculos y las desigualdades persistentes en el acceso y ejercicio de los cargos en puestos de toma de decisiones en las instituciones del Estado. Gran parte de la bibliografía generada en este tiempo se ha centrado en el análisis y estudio del acceso de las mujeres a los poderes del Estado y los impactos que ha tenido la implementación de medidas afirmativas, como las leyes de cupo y paridad, en su consecución. A su vez y, en menor medida, se ha impulsado desde diversos organismos internacionales –ONU Mujeres, IDEA Internacional, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE- European Institute for Gender Equality), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros– la creación de herramientas que buscan evaluar la igualdad de género en diversos ámbitos, como el político, a través del relevamiento de diversos indicadores y su cuantificación en índices sintéticos.

A pesar de estos avances tanto en la arena académica como en la agenda de los organismos internacionales, los mismos se han centrado en el estudio del nivel nacional de gobierno dejando por fuera del análisis a las unidades subnacionales identificables en diseños de gobierno descentralizados o federales, incurriendo en un “nacionalismo metodológico” (Jeffery & Wincott, 2010; Detterbeck, 2012, como se cita en Caminotti et al., 2018, p. 18). Dado este escenario, el presente trabajo propone realizar un aporte al estudio de la democracia paritaria desde una perspectiva subnacional guiado por las preguntas: ¿Cómo sería posible medir el acceso de las mujeres a sus derechos políticos bajo diseños institucionales descentralizados como los federales? ¿Qué herramientas hay vigentes hoy en día que logren este cometido? ¿Qué componentes debería tener una herramienta que busque este objetivo?

A partir de estos interrogantes, y tomando como referencia una serie de índices vigentes, el trabajo presenta una propuesta de instrumento para la medición del acceso a los derechos políticos de las mujeres bajo contextos de alta descentralización política: el Índice Subnacional de Derechos Políticos de las Mujeres (ISDPM). En la primera sección del trabajo se presenta una revisión bibliográfica del estudio de la democracia paritaria y los derechos políticos de las mujeres desde el enfoque de los estudios subnacionales, para luego, en la segunda sección, a partir de índices sintéticos seleccionados con base en una serie de criterios, identificar las dimensiones teóricas más relevantes para su medición. A continuación, se introduce el ISDPM con sus componentes y se concluye con algunas líneas de acción recomendadas respecto a la aplicabilidad de la herramienta y sus posibles usos.

1. Marco teórico

1.1 Democracia paritaria y estudios subnacionales

A partir de la década de los noventa, y en mayor medida en los 2000, comienza a instalarse en las discusiones académicas de la ciencia política la noción de democracia paritaria. A nivel internacional, la Declaración de Atenas de 1992 y la Declaración y Plataforma de Beijing de 1995, son dos instrumentos que refuerzan la obligación de los Estados de asegurar los derechos políticos de las mujeres y señalan su relación directa con el refuerzo y el correcto funcionamiento de la democracia.

El concepto de “democracia paritaria” aparece por primera vez en la región europea en la Declaración de Atenas (1992), donde se lo definió como

... un concepto de sociedad integrada a partes iguales por mujeres y por hombres, en la cual la representación equilibrada de ambos en las funciones decisorias de la política es condición previa al disfrute pleno y en pie de igualdad de la ciudadanía, y en la cual las tasas de participación similares o equivalentes (entre el 40/60 y el 50/50) de mujeres y hombres en el conjunto del proceso democrático, es un principio de democracia. (Archenti & Tula, 2019, p. 32)

A través de esta noción, entonces, las tasas de participación similares entre géneros en los ámbitos de representación política pasan a considerarse a nivel internacional como un principio democrático.

En la Plataforma de Acción de Beijing (1995) específicamente, se destaca que es necesario que los poderes del Estado reflejen en su composición la distribución de la sociedad, donde las mujeres son alrededor del 50% de la población. A nivel latinoamericano, es el Consenso de Quito (2007), firmado en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe¹, el momento clave en el que se acuerda la adopción de medidas de acción positivas o medidas afirmativas, como las leyes de cupo o paridad, que aseguren a las mujeres una participación plena en los cargos públicos y cargos electivos de representación con el objetivo de lograr la paridad.

En el caso de los arreglos institucionales federales, el estudio de la democracia paritaria y el acceso a los derechos políticos de las mujeres se complejiza. Tomando el modelo propuesto por Elinor Ostrom (2005, citado en Vickers et al., 2020), se podría interpretar al federalismo como un modelo de gobierno policéntrico, en el que pueden distinguirse “nodos” de decisión y poder entre niveles de gobierno que interactúan entre sí, y que no lo hacen de manera jerárquica y estática necesariamente.

Autorxs² como Snyder (2001) comenzaron a resaltar, en los años 2000, la necesidad de bajar en las escalas de análisis (*scaling down*) debido a las ventajas analíticas y metodológicas que descender en el nivel de análisis puede tener en el campo de la política comparada. En este sentido, las comparaciones a nivel subnacional permiten la

visualización e identificación de la naturaleza dispar que tienen la mayoría de los procesos políticos. Al descender en el nivel de análisis, también se evita el “estiramiento nacional” que se produce en algunas investigaciones que toman como unidades a los estados nacionales y no tienen en cuenta la heterogeneidad interna que puede encontrarse, sobre todo, en arreglos institucionales federales. Este cambio de foco permite observar otrxs actorxs e instituciones que son unidades de análisis que fueron dejadas de lado por la mayoría de los estudios comparados centrados en el nivel nacional (Dosek, 2020; Eaton, 2020; Gibson & Suarez-Cao, 2010; Giraudy et al., 2021; Giraudy & Niedzwiecki, 2022; Harbers & Steele, 2020)

1.2 Heterogeneidad territorial en el acceso a derechos de las mujeres

Retomando este nuevo enfoque, en las últimas dos décadas se han publicado una serie de investigaciones que estudian la heterogeneidad territorial en el acceso de las mujeres a sus derechos bajo arreglos institucionales federales y descentralizados, buscando entender sus causas y efectos (Barnes et al., 2019; Berman, 2021; Caminotti, 2013, 2014; Caminotti et al., 2018; Caminotti & Del Cogliano, 2019; Caminotti & Freidenberg, 2016; Franceschet & Piscopo, 2013; Freidenberg & De Sierra, 2021; Freidenberg & Gilas, 2022; Haussman et al., 2010; Lopreite, 2014; Smulovitz, 2015; Sundström & Stockemer, 2015; Vickers, 2011a, 2011b, 2013, 2023; Vickers et al., 2020). Las unidades subnacionales, según estas perspectivas, pueden funcionar tanto como “laboratorios de innovación” o como “enclaves conservadores” para los derechos de las mujeres (Franceschet & Piscopo, 2013; Haussman et al., 2010).

Como señalan Gibson y Suarez Cao (2010), en países con altos niveles de descentralización política, las características de los sistemas políticos pueden ser tan diversas, que incluso es posible identificar sistemas de partidos distintos al comparar las dinámicas partidarias a nivel nacional y lo que sucede a nivel subnacional. Este mismo fenómeno también puede trasladarse al estudio de los sistemas electorales. Caminotti y Freidenberg (2016) lo definen como “federalismo electoral” (p. 123) y señalan que este permite la coexistencia de una heterogeneidad de sistemas electorales con reglas muy diversas, dentro de ellas, por ejemplo, aquellas que afectan directamente

1. Órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

2. Se hará uso de lenguaje inclusivo/no sexista a lo largo del trabajo, sustituyendo los plurales masculinos por la letra “x” para evitar incurrir en discriminaciones por razones de género.



a la participación política y elección de mujeres, como las cuotas de género.

Este tipo de enfoque, según Vickers et al. (2020), permite a lxs investigadorxs de género plantearse preguntas sobre el impacto que puede tener la federalización en la participación política de las mujeres, por ejemplo, dado que tal como sostiene Caminotti (2013, 2014), el federalismo electoral puede afectar directamente a la calidad de la democracia generando distintas estructuras de oportunidad para que grupos, como las mujeres, accedan a las instituciones formales.

Este tipo de reformas electorales, como la implementación de leyes de cupo o de paridad para el acceso a cargos electivos (por lo general legislativos), buscan incidir sobre la representación descriptiva de las mujeres (Pitkin, 2014). Bajo esta noción, “la representación depende de las características del representante, de lo que es o de lo que parece ser, en el ser algo antes que el hacer algo” (p. 85). Por lo tanto, a través de estas medidas se busca la incorporación de una mayor cantidad de mujeres a los poderes del Estado con el fin de representar a las mujeres de la sociedad y, en este sentido, diversas investigaciones han demostrado el impacto positivo de dichas normas en la ampliación de la cantidad de mujeres que logran acceder a los cargos electivos (Archenti & Tula, 2019; Bustelo & Lombardo, 2006; Caminotti et al., 2018; Lombardo & Verge, 2017; Novo & Diz, 2020; Trujillo & Oñate, 2020; Tula, 2015; Tula & Martin, 2021; Verge, 2008; Verge & Espírito-Santo, 2016).

Más allá de las limitaciones que encierra la noción de representación descriptiva, ya que no estudia el tipo de medidas o legislaciones que luego promuevan esas representaciones, las investigaciones enfocadas en el estudio de la representación política se centran en dicha concepción para estudiar las variaciones territoriales de acceso a los derechos políticos bajo arreglos institucionales federales.

En síntesis, las “culturas de género territorializadas” (Caminotti, 2008, p. 26) pueden moldear normas que aparentan ser uniformes, como las leyes de cupo o paridad, y esto puede impactar en las barreras de acceso de las mujeres a la política en los niveles subnacionales (Dosek & Muñoz-Pogossian, 2018).

Sumado al análisis de los niveles de participación política de las mujeres, recientemente se han sumado estudios a nivel nacional centrados en el estudio de las condiciones de participación de estas, señalando como uno de los principales obstáculos, aún recurrente, a la violencia política por razones de género (Albaine,

2015, 2018). Tal como sostiene Albaine (2015), la participación de las mujeres en la esfera pública implica un trastocamiento de los roles y ámbitos asignados tradicionalmente a cada género, que trae como correlato el ejercicio de la violencia de género contra ellas. La violencia política por razones de género también es nombrada como “violencia política contra las mujeres” por organismos internacionales como el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará de la OEA (Mesecvi), que la define como “cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos” (Comité de Expertas Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, 2017, p. 14). En tal sentido, el estudio del acceso a los derechos políticos de las mujeres requiere, por ende, de la incorporación en este de las condiciones de acceso y ejercicio de esos derechos.

En síntesis, las investigaciones recientes demuestran que el nivel subnacional de gobierno tiene una relevancia analítica para el estudio de la representación política de las mujeres en su vertiente “descriptiva” que, en muchas ocasiones, queda por fuera del análisis si las investigaciones se centran en los niveles nacionales de gobierno. Al tomar como unidades de análisis a las unidades políticas y administrativas subnacionales, entonces, es posible recoger con mayor precisión la heterogeneidad territorial en el acceso a puestos de representación y las condiciones de su ejercicio para las mujeres. Es decir, el acceso a los derechos políticos por parte de las mujeres puede variar entre poderes, niveles de gobierno y entre unidades políticas delimitadas territorialmente.

2. Metodología

En el ámbito internacional no existen herramientas de medición que recojan de manera sintética información acerca del estado de los derechos políticos de las mujeres a nivel subnacional y que, por ende, permitan reflejar la heterogeneidad que hay en su acceso y garantía dentro de un mismo territorio nacional. Debido a esta falta y a la relevancia analítica identificada en el nivel subnacional de gobierno, es que se torna pertinente la elaboración del ISDPM.

La construcción del índice requirió, por un lado, del análisis de los índices vigentes empleados para evaluar el acceso a los derechos políticos de las

mujeres a nivel nacional y, por otro, la identificación de las dimensiones teóricas más relevantes para su análisis. Con respecto al primer punto, se realizó una selección de índices tomando en cuenta una serie de criterios (Tabla 1) a partir de los cuales se identificaron cuatro herramientas: el Índice de Instituciones Sociales y Género (OCDE) (OECD,

2020), el Índice de Igualdad de Género (EIGE) (Barbieri et al., 2017), el Índice de Paridad Política³ (PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional) (PNUD et al., 2020) y la Herramienta para Parlamentos Sensibles al Género (EIGE) (Instituto Europeo de la Igualdad de Género, 2019).

Tabla 1. Criterios de selección de herramientas de medición

Criterio	Descripción
Organismo internacional	La herramienta ha sido creada por un organismo u organización reconocida a nivel internacional.
Implementación	La herramienta ha sido implementada previamente.
Inclusión de dimensión política con una perspectiva paritaria	La herramienta incluye una dimensión de política o poder donde se incluyen indicadores que miden niveles de participación política de las mujeres.
Nivel de gobierno	La herramienta ha sido diseñada para su implementación en el nivel subnacional de gobierno. En su defecto, se consideran herramientas implementadas en el nivel nacional.
Formato de índice	La herramienta debe reunir un conjunto de indicadores en un formato de índice.

Fuente: elaboración propia

El análisis de los índices permite hacer una evaluación y selección de las dimensiones y los indicadores más relevantes para el estudio de los derechos políticos de las mujeres (Eizaguirre, 2023)⁴.

Sumado a esto, para la delimitación de las dimensiones teóricas se toma en cuenta la definición de derechos políticos propuesta por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) de 1979, donde se define:

Los Estados Partes (...) garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. (Cedaw, 1979, Parte II, art. 7)

Por consiguiente, la conceptualización teórica de los derechos políticos de las mujeres podría organizarse en torno a tres grandes derechos o dimensiones: 1) el derecho a votar y ser elegibles como representantes en cargos públicos electivos; 2) el derecho a participar en la formulación y ejecución de las políticas públicas y a ejercer los cargos públicos; y 3) el derecho a participar en organizaciones que se ocupen de la vida pública y política del país. Sumado a esto, y tomando como modelo el Índice de Paridad Política (IPP), se puede incorporar una cuarta dimensión que versa sobre la garantía normativa de dichos derechos.

2.1 Dimensiones teóricas relevantes

A partir de este análisis, se delimitan cuatro dimensiones relevantes para la medición de los derechos políticos de las mujeres que pueden resumirse en: 1) garantía normativa de los derechos políticos de las mujeres; 2) ejercicio del derecho a votar y ser electas como representantes; 3) ejercicio del derecho a participar de la formulación y ejecución de las políticas públicas y a ejercer cargos públicos; y 4) ejercicio del derecho

3. El Índice de Paridad Política, a pesar de haber sido diseñado para aplicarse a nivel nacional, también ha sido implementado en dos distritos subnacionales para el caso de Argentina: Córdoba (Caminotti et al., 2019) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Cingolani et al., 2022).

4. Los índices seleccionados se encuentran reunidos en un repositorio digital donde se identifican y detallan sus variables, dimensiones e indicadores.



a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política. A continuación se detalla cada una.

2.1.1 Garantía normativa de los derechos políticos de las mujeres

Dentro de la dimensión teórica de “Garantía normativa de derechos políticos de las mujeres”⁵ es posible identificar distintos niveles y jerarquías normativas, así: el nivel constitucional, el nivel legal y el institucional/electoral. Dentro del primer nivel, es relevante la identificación de la inclusión de principios de paridad e igualdad en las constituciones, tal como señala el IPP.

En el segundo nivel de análisis se observa la legislación que establece las condiciones mínimas que el Estado debe asegurar para la participación política de varones y mujeres en igualdad de condiciones, como las leyes de igualdad de oportunidades o leyes de protección contra las violencias. A pesar de que los países pueden contar a nivel nacional con una norma de protección contra las violencias, los diseños federales pueden producir una heterogeneidad en los ámbitos de protección de la legislación (Smulovitz, 2015). En este nivel también se puede incluir la legislación sobre violencia política por razones de género que, aunque ninguno de los índices analizados la contempla, organismos como el Mesecvi han propuesto una “Ley modelo interamericana sobre violencia política contra las mujeres” (2017), reconociendo que es una problemática que afecta directamente el ejercicio de sus derechos políticos y que, en muchas ocasiones, puede hasta terminar con sus vidas⁶.

De la misma forma, y tomando como ejemplo la Herramienta para Parlamentos Sensibles al Género de EIGE, se puede incorporar dentro de esta dimensión la presencia de leyes que instalen capacitaciones con perspectiva de género para poderes del Estado. Las capacitaciones y formaciones en género son un factor que ha comenzado a ser regulado en diversos países como España (Ley Orgánica 3/2007), Argentina (Ley “Micaela” 27.499/2019) o Perú (Decreto Supremo 010-2022-MIMP), debido a que el accionar de los poderes del Estado que son objeto de las capacitaciones tiene un efecto directo sobre la garantía de los derechos de las mujeres.

Con respecto al tercer nivel, este se centra en la legislación vinculada directamente con el acceso a cargos electivos y no electivos de la administración pública y los poderes del Estado, es decir, leyes de cupo y paridad tanto para la conformación del poder legislativo como del ejecutivo y judicial. Este nivel también abarca la presencia de normativa vinculada al establecimiento de cupos para personas trans en la Administración Pública. Este último indicador no ha sido incorporado en ninguno de los índices estudiados, pero debido al carácter generalizado de las instituciones, su incorporación resulta necesaria, entendiendo que las condiciones de las mujeres no son homogéneas y que las personas trans enfrentan grandes obstáculos para el ejercicio de sus derechos políticos. Los Principios de Yogyakarta (2007)⁷ sentaron precedente sobre este punto en su principio número 25, “Derecho a participar en la vida pública” de todas las personas sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

2.1.2. Ejercicio del derecho a votar y ser electas como representantes

En esta dimensión es posible identificar dos derechos o subdimensiones: “Derecho a ejercer el sufragio” y “Derecho a ser candidatas a cargos electivos”. En el primer caso, retomando el IPP, se propone la medición del nivel de participación electoral de las mujeres en las últimas elecciones ejecutivas. En el segundo caso, vinculado al ejercicio de la representación, es posible evaluar la participación de las mujeres en las candidaturas para los cargos en juego, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, que son los poderes designados por elección popular⁸.

En línea con el “Derecho a ser candidatas”, esta dimensión también habilita el análisis del encabezamiento de listas para los cargos legislativos. Se ha demostrado que las posiciones que encabezan las listas tienen mayores posibilidades de acceder a los cargos en juego, tanto en sistemas electorales mayoritarios como proporcionales donde las listas son cerradas y bloqueadas, y esto las transforma en las posiciones de mayor disputa en las internas partidarias (Trujillo & Oñate, 2020).

5. La dimensión del ISDPM toma como modelo la primera dimensión del IPP: “Compromisos con la igualdad en la Constitución y el marco legal”.

6. Países como Bolivia (2012), México (2020), Argentina (2019), Perú (2021) o Costa Rica (2022) han modificado normas vigentes o sancionado normas específicas que reconocen este tipo de violencia, e instrumentan herramientas para proteger a las mujeres que participan en política y sancionan a quienes ejercen violencia contra ellas.

7. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

8. En democracias presidencialistas.

2.1.3. Ejercicio del derecho a participar de la formulación y ejecución de las políticas públicas y a ejercer cargos públicos

Tal como señala Tula (2021), la paridad implica la inclusión de las mujeres no solo en “los órganos colegiados como parlamentos, asambleas, congresos y legislaturas, sino también se extiende a las instancias del Poder Ejecutivo y Poder Judicial como ramas del Gobierno” (p. 278). Por lo tanto, esta dimensión incorpora teóricamente a los tres poderes del Estado: legislativo, ejecutivo (y Administración Pública) y judicial.

El análisis del ejercicio del poder dentro del poder ejecutivo y la Administración Pública es una dimensión que ha cobrado mayor protagonismo en los estudios de la ciencia política en los últimos años, tanto a nivel nacional como subnacional. Chudnovsky (2021) señala que existe evidencia acerca del impacto que tiene la representación burocrática en términos de género y acerca de la persistencia de los “techos de cristal”⁹ (p. 124), por lo que resulta relevante estudiar qué posiciones ocupan las mujeres al interior de la Administración Pública. A pesar de las dificultades señaladas para la recolección de información en los niveles subnacionales de gobierno (Chudnovsky, 2021), algunos trabajos como los de Diz Otero y Lois González (2012), Barnes et al. (2019), Berman (2021), se han introducido en el estudio de los ejecutivos provinciales, gabinetes ministeriales y administraciones públicas a nivel autonómico o subnacional, entendiendo a estos espacios como lugares centrales de toma de decisiones y de la política subnacional en general.

Por otro lado, el poder legislativo es una de las dimensiones de análisis ampliamente estudiadas en la ciencia política debido a que las primeras medidas de discriminación positiva fueron aplicadas en este poder. La mayoría de las investigaciones han estudiado el acceso de las mujeres a los parlamentos y legislaturas desde una óptica de la representación descriptiva, observando los porcentajes de acceso de estas y su evolución desde la aplicación de leyes de cuotas o paridad para la regulación de la conformación de las listas de candidaturas (Granara, 2014; Marx et al., 2006; Vengroff et al., 2003; Verge & Espíritu-Santo, 2016). Sin embargo, más recientemente se ha virado el foco de análisis hacia qué posiciones ocupan las mujeres al interior de los poderes legislativos y en qué condiciones ejercen sus cargos. En esta línea,

se pueden identificar investigaciones que analizan la ocupación de cargos jerárquicos al interior del poder legislativo (Delgado Sotillos, 2016), la asignación de las presidencias de las comisiones y las temáticas lideradas¹⁰ (Barnes, 2014; Caminotti, 2013), el estudio de las carreras políticas previas a la llegada al poder legislativo (Caminotti & Piscopo, 2019), o el fenómeno de la violencia política asociado al acceso de las mujeres a los poderes legislativos (Albaine, 2015, 2018), entre otros.

Con respecto al poder judicial, es posible analizar el acceso de las mujeres a los máximos órganos de justicia subnacionales, Cortes/ Tribunales Superiores de Justicia, y a los órganos de justicia electoral, máximos órganos subnacionales electorales, tal como se propone en el IPP. El acceso de las mujeres a la justicia y a los altos cargos de este poder es una necesidad aún pendiente que ha remarcado la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de diversas resoluciones en los años recientes. A pesar de los avances en la participación de las mujeres dentro del poder judicial, aún persisten los “techos de cristal”, el mismo fenómeno presente en los cargos de la Administración Pública, que hace que la proporción de mujeres en puestos superiores del sistema judicial o las fiscalías sea “desproporcionalmente baja” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2021, p. 13). En el caso de los tribunales electorales, además, son estos los que resuelven todos aquellos conflictos político-electorales que surjan bajo su jurisdicción, muchas veces con relación a la aplicación de leyes de cupo y paridad (Tula, 2021), por lo que son un espacio de poder decisivo en materia electoral.

2.1.4. Ejercicio del derecho a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política

Dentro del derecho a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que buscan incidir sobre la vía pública y política, se puede identificar como uno de los principales actores de los regímenes democráticos a los partidos políticos. Los partidos y agrupaciones políticas son actores primordiales para el funcionamiento de la democracia, ya que se encargan de la movilización del electorado, el reclutamiento y la presentación de candidaturas, la formación y organización del gobierno, entre otras funciones (Manin, 2017). En algunos países¹¹, además, los partidos

9. Segregaciones verticales en las estructuras organizacionales del Estado.

10. Las comisiones pueden agruparse, según el EIGE, en cuatro categorías: funciones socioculturales (sanidad, salud, educación, asuntos sociales, empleo, familia, cultura, deportes); funciones básicas (asuntos exteriores e interiores, defensa, justicia); infraestructura (transportes, comunicaciones, medio ambiente); y economía (finanzas, comercio, industria, agricultura).

11. Se exceptúan aquellos regímenes democráticos en los que se permite la presentación de candidaturas independientes.



políticos son los únicos actores que pueden presentar candidaturas para los cargos electivos del poder ejecutivo (en sistemas presidenciales o semipresidenciales) y del poder legislativo (en todos los sistemas de gobierno)¹².

En el caso particular de la representación política de las mujeres, los partidos fueron quienes inspiraron la implementación de cuotas electorales a partir de sus cuotas partidarias (Archenti & Tula, 2019; Catalano, 2019; Verge, 2006; Verge & Espíritu-Santo, 2016). Específicamente, los partidos de izquierda (comunistas, socialdemócratas, laboristas) fueron los primeros en aplicar cuotas en los reglamentos internos partidarios (Archenti & Tula, 2019).

Las reglas de nominación partidaria, por ende, se tornan relevantes para el estudio de los derechos políticos de las mujeres, ya que la cultura organizativa de los partidos políticos puede determinar las formas en las que se aplican las cuotas legales y así incidir directamente en las posibilidades de las mujeres de ubicarse y acceder a los “puestos seguros” (Funk et al., 2017; Hinojosa y Piscopo, 2013; Oñate y Trujillo, 2020; Verge & Astudillo, 2019).

A su vez, los partidos políticos no son organizaciones ajenas al fenómeno de la violencia

política por razones de género, que desincentiva la participación política de las mujeres en su interior (Inter-Parliamentary Union, 2016). Cabe remarcar que, como consecuencia de este fenómeno, la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, en el año 2019, publicó un Protocolo Modelo para Partidos Políticos que tiene como finalidad prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política (Inter-American Commission of Women, 2019).

3. Resultados: propuesta del Índice Subnacional de Derechos Políticos de las Mujeres (ISDPM)

El ISDPM es un instrumento compuesto por cuatro dimensiones, nueve subdimensiones y un total de 37 indicadores (Tabla 2) que surgen del análisis de los índices seleccionados y el marco teórico analizado. La herramienta propuesta tiene como finalidad no solo medir la presencia de mujeres en puestos de toma de decisiones en los poderes del Estado, desde una perspectiva de representación descriptiva, sino también evaluar los contextos normativos y las condiciones bajo las cuales las mujeres ejercen dichos cargos.

Tabla 2. Dimensiones, subdimensiones e indicadores del ISDPM

Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Fuente del indicador	
Garantía normativa de derechos políticos de las mujeres	Marco constitucional	1. Principio de igualdad en la Constitución provincial	Índice de Paridad Política; Herramienta de parlamentos sensibles al género	
		2. Principio de Paridad en la Constitución provincial	Índice de Paridad Política	
	Marco legal	3. Ley de Igualdad o de Igualdad de oportunidades	Índice de Paridad Política	
		4. Ley de protección contra violencias o vida libre de violencias	Índice de Paridad Política	
		5. Ley de protección contra violencia política de género	Incorporación propia	
		6. Ley de capacitaciones con perspectiva de género para poderes del Estado	Herramienta de parlamentos sensibles al género (PL); incorporación propia (PE, PJ)	
		Marco institucional/ electoral	7. Ley de cupo o paridad para acceso a poderes del Estado	Herramienta de parlamentos sensibles al género
			8. Ley de cupo trans en la Administración Pública	Incorporación propia

12. A pesar de que los partidos políticos no son el único tipo de organización que incide en la vida pública y política de un estado subnacional, se ha optado por acotar esta dimensión a este tipo de actor por las limitaciones que implica el estudio y la recolección de información cuantitativa de otro tipo de agentes como las organizaciones de la sociedad civil o los movimientos sociales. Autoras como Smulovitz (2015) han avanzado en la medición de la movilización social de las mujeres a través de la cuantificación de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a temáticas de género que se encuentren registradas formalmente. Sin embargo, las dificultades que tiene este indicador es que no todas las organizaciones en las que participan las mujeres se encuentran registradas formalmente y esto seguiría dejando por fuera a formas de participación más informales.

Ejercicio del derecho a votar y ser electas como representantes	Derecho a ejercer el sufragio	9. Nivel de participación electoral de las mujeres	Índice de Paridad Política
		10. Porcentaje legal mínimo de mujeres en fórmula de Poder Ejecutivo	Incorporación propia
		11. Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas legislativas	Índice de Paridad Política; Herramienta de parlamentos sensibles al género
		12. Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas titulares al poder ejecutivo (gobernadora y vicegobernadora)	Incorporación propia
		13. Porcentaje de mujeres electas en poder ejecutivo	Incorporación propia
		14. Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas poder legislativo (candidaturas titulares a la Cámara Baja)	Herramienta de parlamentos sensibles al género
		15. Porcentaje de mujeres cabeza de lista en poder legislativo (candidaturas titulares a la Cámara Baja)	Incorporación propia
Ejercicio del derecho a participar de la formulación y ejecución de las políticas públicas y el ejercicio de cargos públicos	Poder ejecutivo y Administración Pública	17. Porcentaje legal mínimo de mujeres en la administración pública (ministerios)	Índice de Paridad Política
		18. Porcentaje de mujeres titulares de ministerios	Índice de Paridad Política; Índice de Igualdad de Género
		19. Existencia y nivel jerárquico de mecanismo de mujer/Género en el poder ejecutivo	Índice de Paridad Política
	Poder legislativo	20. Porcentaje de mujeres integrantes del Poder Legislativo (Cámara Baja o única cámara)	Índice de Paridad Política; Índice de igualdad de género
		21. Porcentaje de mujeres integrantes de la mesa directiva (autoridades del poder legislativo)	Índice de Paridad Política; Herramienta de parlamentos sensibles al género
		22. Porcentaje de comisiones permanentes presididas por una mujer	Índice de Paridad Política; Herramienta de parlamentos sensibles al género
		23. Porcentaje de comisiones con funciones socioculturales presididas por mujeres (sanidad, educación, asuntos sociales, empleo, familia, cultura, deportes).	Herramienta de parlamentos sensibles al género
		24. Porcentaje de comisiones con funciones básicas presididas por mujeres (relaciones internas y externas, defensa, justicia).	Herramienta de parlamentos sensibles al género
		25. Porcentaje de comisiones con funciones de infraestructura presididas por mujeres (transporte, comunicaciones, ambiente).	Herramienta de parlamentos sensibles al género



		26. Porcentaje de comisiones con funciones económicas presididas por mujeres (finanzas, comercio, industria, agricultura).	Herramienta de parlamentos sensibles al género
		27. Porcentaje de jefas de bancadas/bloques/grupos parlamentarios	Índice de Paridad Política
		28. Existencia de comisión de Mujer/Género/Igualdad	Índice de Paridad política; Herramienta de parlamentos sensibles al género
		29. Existencia de Unidad Técnica para la transversalización de género	Índice de Paridad Política; Herramienta de Parlamentos sensibles al género
		30. Existencia de mecanismos de prevención de violencia y acoso laboral, como protocolos o códigos de conducta.	Incorporación propia
	Poder judicial y electoral	31. Porcentaje de juezas o magistradas en la Corte Superior de Justicia	Índice de Paridad Política
		32. Porcentaje de magistradas en el máximo órgano subnacional electoral	Índice de Paridad Política
		33. Existencia de mecanismo de género en el máximo órgano subnacional electoral	Índice de Paridad Política
Ejercicio del derecho a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política	Partidos políticos	34. Porcentaje de mujeres en la máxima instancia ejecutiva partidaria (presidencia del partido)	Índice de Paridad Política
		35. Porcentaje de partidos políticos con Unidades de la Mujer/Igualdad	Índice de Paridad Política
		36. Porcentaje de partidos políticos que incluyen agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales en la última elección ejecutiva	Herramienta de parlamentos sensibles al género; Índice de Paridad Política
		37. Porcentaje de partidos políticos que tienen protocolos para abordaje de violencias al interior de la organización	Incorporación propia

Fuente: elaboración propia.

Para el cálculo del índice, los indicadores se dividen en categóricos y de resultado. En el caso de los segundos, se optó por calcular ratios de participación de mujeres y varones truncando el máximo puntaje posible en el punto de paridad (Anexo 1). Luego, cada una de las cuatro dimensiones propuestas obtiene un puntaje entre 0 y 100, donde 100 significa que la unidad subnacional en esa dimensión garantiza que las mujeres accedan a sus derechos políticos en igualdad de condiciones con los varones. Para

el cálculo final del puntaje que obtiene cada unidad subnacional, la sumatoria de los puntajes obtenidos en cada una de las dimensiones se divide por la sumatoria de los máximos puntajes posibles en cada dimensión (Cuadro 1). De esta forma, el índice permite identificar aquellas dimensiones en las que aún persisten obstáculos para el acceso a los derechos políticos de las mujeres y aquellas en las que ha habido mayores avances y, a su vez, permite hacer comparaciones entre unidades subnacionales.

Cuadro 1. Fórmula para el cálculo del ISDPM

$$\text{ISDPM} = \frac{\sum [D_1, D_2, D_3, D_4]}{\sum \text{máx}[D_1, D_2, D_3, D_4]} \times 100$$

$$\text{donde } D_1 = \frac{\sum i_1}{\sum \text{máx } i_1} \times 100$$

$$D_2 = \frac{\sum i_2}{\sum \text{máx } i_2} \times 100$$

$$D_3 = \frac{\sum i_3}{\sum \text{máx } i_3} \times 100$$

$$D_4 = \frac{\sum i_4}{\sum \text{máx } i_4} \times 100$$

D_1, D_2, D_3, D_4 = Puntaje total de cada dimensión

i_1, i_2, i_3, i_4 = Puntaje del conjunto de indicadores de cada dimensión

Fuente: elaboración propia

Conclusiones preliminares

Estudiar la democracia desde una perspectiva paritaria y desde los estudios subnacionales implica comprender que el acceso a los derechos políticos de las mujeres puede variar entre poderes del Estado, niveles de gobierno y unidades políticas delimitadas territorialmente, sobre todo en aquellos diseños institucionales donde las unidades territoriales cuentan con una amplia autonomía política. Esta desigualdad en el acceso a los derechos políticos según el género impacta de manera directa sobre la democracia entendida en términos paritarios.

Con el fin de responder al interrogante: ¿Cómo sería posible medir el acceso de las mujeres a sus derechos políticos bajo diseños institucionales descentralizados como los federales?, el presente trabajo ha propuesto la composición de un índice de medición ante la inexistencia de una herramienta con estos fines a nivel internacional. El objetivo final del ISDPM es el de impulsar la consolidación de una democracia paritaria en los diversos niveles de gobierno que pueden identificarse al interior de un territorio nacional, a partir de la producción de información relevante para la generación de diagnósticos.

La construcción del ISDPM ha implicado un proceso de análisis de los índices vigentes y una revisión bibliográfica que ha conducido a la elección definitiva de sus dimensiones, subdimensiones e indicadores. Vale aclarar que el ISDPM no pretende ser un instrumento que reduzca a una serie de indicadores y puntajes el análisis de la democracia paritaria, sino uno que permita generar evidencia para robustecer con datos cuantitativos y cualitativos las discusiones en torno a los desafíos pendientes de esta nueva democracia, identificando avances y obstáculos persistentes.

Partiendo del reconocimiento de las dificultades de acceso a la información pública que se identifican en el nivel subnacional de gobierno (Chudnovsky, 2021), el ISDPM se plantea

como una herramienta para la recolección de datos. En cuanto a su aplicación, la misma puede realizarse tomando en cuenta un conjunto casos subnacionales al interior de un mismo territorio nacional –*single country small-N analysis*–, o puede aplicarse en unidades subnacionales de distintos territoriales nacionales para hacer comparaciones entre Estados nacionales –*cross-national small-N analysis*– (Dosek, 2020; Snyder, 2001). Casos como los de las provincias argentinas, los estados mexicanos o brasileros, o las comunidades autónomas españolas podrían ser algunos ejemplos de aplicación para la herramienta.

Por otro lado, dentro del campo de las políticas públicas, la aplicación del ISDPM también podría contribuir a elaborar diagnósticos y evaluaciones que incorporen la perspectiva de género desde una mirada subnacional. Así mismo, podría coadyuvar a posicionar en las agendas públicas temáticas como, por ejemplo, la falta de regulación existente sobre el fenómeno de la violencia política por razones de género.

En definitiva, “bajar” en la escala de análisis para el estudio de los derechos políticos de las mujeres es necesario a fin de no incurrir en un estiramiento de los análisis y diagnósticos que se realizan a nivel nacional, así como para poder pensar políticas situadas y sensibles a la heterogeneidad de realidades de cada unidad territorial.

Referencias

- Acker, J. (1992). From Sex Roles to Gendered Institutions. *Contemporary Sociology*, 21(5), 565–569. <https://doi.org/10.2307/2075528>
- Albaine, L. (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Revista de Ciencias Sociales*, 52, 145-162. <https://doi.org/10.1714/iconos.52.2015.1675>
- Albaine, L. (2018). Estrategias legales contra la violencia política de género. Las oportunidades de acción. *La Ventana*, 48, 264-293. <https://doi.org/10.32870/lv.v6i48.6750>
- Archenti, N., & Tula, M. I. (2019). Teoría y política en clave de género. *Colección*, 30(1), 13-43.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2021). *Participación de la mujer en la administración de la justicia. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán*. ONU.
- Barbieri, D., Karu, M., Riobóo Lestón, I., Mollard, B., Reingardé, J., & European Institute for Gender Equality (2017). *Gender Equality Index 2017 methodological report*. EIGE.



- Barnes, T. D. (2014). Representación de las mujeres y designaciones a comisiones legislativas: El caso de las provincias argentinas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23, 135-163.
- Barnes, T. D., Ciocci, T., & Loppreite, D. (2019). Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016). *Revista de Ciencia Política*, 39(1), 1-23. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2019000100023>
- Berman, L. (2021). Condiciones de acceso a la participación política de las mujeres en elecciones ejecutivas subnacionales. Evidencia de siete provincias argentinas (1983-2015). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(2).
- Bustelo, M., & Lombardo, E. (2006). Marcos interpretativos de las políticas de igualdad. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, 117-140.
- Caminotti, M. (2008). Derribar los muros indebidos. Reflexiones en torno de las leyes de cupo femenino en Argentina. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 13-33.
- Caminotti, M. (2013). *Cuotas de género, federalismo y calidad de la democracia en Argentina*. Seminario de Investigación del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Caminotti, M. (2014). No todos los caminos van a Roma. Cuotas de género y federalismo electoral en Argentina. En M. Escolar & J. M. Abal Medina (Eds.), *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina*. Prometeo Libros.
- Caminotti, M., & Del Cogliano, N. (2019). El origen de la "primera generación" de reformas de paridad de género en América Latina. Evidencia de Argentina. *Política y Gobierno*, XXVI(II semestre), 205-218.
- Caminotti, M., & Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Nueva Época*, LXI(228), 121-144. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30042-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3)
- Caminotti, M., Freidenberg, F., & Larrañaga, S. (2019). *El camino de la paridad. Diagnóstico subnacional basado en el Índice de Paridad Política de ATENEA para la Provincia de Córdoba*. PNUD.
- Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B., Došek, T., & Freidenberg, F. (2018). *Mujeres en la Política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Universidad Autónoma de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Caminotti, M., & Piscopo, J. M. (2019). Neither penalised nor prized: Feminist legislators, women's representation, and career paths in Argentina. *Journal of Politics in Latin America*, 11(2), 181-203. <https://doi.org/10.1177/1866802X19876460>
- Catalano Weeks, A. (2019). Quotas and party priorities: Direct and indirect effects of quota laws. *Political Research Quarterly*, 72(4), 849-862. <https://doi.org/10.1177/1065912918809493>
- Chudnovsky, M. (2021). ¿Dónde están y qué hacen las mujeres dentro de la administración pública? El caso del sector público argentino. *Revista de Gestión Pública*, 9(1). <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2682>
- Cingolani, M., Almaraz, G., De Vita, P., & Eizaguirre, M. V. (2022). *Democracia paritaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Avances y desafíos*. ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional.
- Comité de Expertas Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2017). *Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres*. OEA.
- Delgado Sotillos, I. (2016). Cuotas e instituciones: un análisis comparado de sus efectos sobre la representación política de las mujeres. En M. La Barbera & M. Cruells Lopez (Eds.), *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas* (pp. 131-156). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Diz Otero, I., & Lois González, M. I. (2012). *¿Han conquistado las mujeres el poder político?: un análisis de su representación política en las instituciones autonómicas*. Catarata.
- Dosek, T. (2020). Multilevel Research Designs: Case selection, levels of analysis, and scope conditions. *Studies in Comparative International Development*, 55(4), 460-480. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09313-6>
- Dosek, T., & Muñoz-Pogossian, B. (2018). Conclusiones. En M. Caminotti, T. Dosek, F. Freidenberg, & B. Muñoz-Pogossian (Eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 305-331). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Eaton, K. (2020). Latin American politics and the subnational comparative method: Vertical and horizontal challenges. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 149-172. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.10>
- Eizaguirre, M. V. (2023). *Repositorio de índices sobre derechos políticos de las mujeres - Trabajo de Fin de Máster - María Victoria Eizaguirre*. Figshare. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.23545206.v1>
- Franceschet, S., & Piscopo, J. M. (2013). Federalism, decentralization, and reproductive rights in Argentina and Chile. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1), 129-150. <https://doi.org/10.1093/publius/pjs021>

- Freidenberg, F., & De Sierra, S. G. (2021). Electoral gender regime and subnational women's representation in Mexico. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 67-101. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000103>
- Freidenberg, F. & Gilas, K. (2022). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Funk, K. D., Hinojosa, M., & Piscopo, J. M. (2017). Still left behind: Gender, political parties, and Latin America's pink tide. *Social Politics*, 24(4), 399-424. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx012>
- Gibson, E. L., & Suarez-Cao, J. (2010). Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina. *Comparative Politics*, 43(1). <https://doi.org/10.5129/001041510X12911363510312>
- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2021). Subnational analysis: Theoretical and methodological contributions to comparative politics. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 1-34. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000107>
- Giraudy, A., & Niedzwiecki, S. (2022). Multi-level governance and subnational research: Similarities, differences, and knowledge accumulation in the study of territorial politics. *Regional and Federal Studies*, 32(3), 393-411. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1941900>
- Granara, A. (2014). Women's legislative participation in the Argentine provinces, 1989-2011. *América Latina Hoy*, 66, 115-143. <https://doi.org/10.14201/alh201466115143>
- Harbers, I., & Steele, A. (2020). Subnational variation across states: A typology and research agenda. In *Latin American Politics and Society* (vol. 62, Issue 3, pp. 1-18). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.4>
- Hausman, M., Sawyer, M., & Vickers, J. (2010). *Federalism, Feminism and Multilevel Governance*. Ashgate Publishing.
- Hinojosa, M., & Piscopo, J. M. (2013). *Promoting Women's Right to Be Elected: Twenty-Five Years of Quotas in Latin America*. Women Suffrage. http://womensuffrage.org/?page_id=109.
- Instituto Europeo de la Igualdad de Género (2019). *Herramienta para Parlamentos sensibles al género: Cuestionario para Parlamentos nacionales*. IEIG.
- Inter-American Commission of Women (2019). *Model protocol for political parties preventing, addressing, punishing and eradicating violence against women in political life*. ICW.
- Inter-Parliamentary Union (2016). *Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias*. Inter-Parliamentary Union.
- Lombardo, E., & Verge, T. (2017). Cuotas de género en política y economía. Regulación y configuración institucional en España. *Política y Gobierno*, 2(II semestre).
- Lopreite, D. (2014). Explaining policy outcomes in federal contexts: The politics of reproductive rights in Argentina and Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 33(4), 389-404. <https://doi.org/10.1111/blar.12209>
- Lovenduski, J. (2015). *Gendering politics, feminising political science*. ECPR Press.
- Mackay, F., Kenny, M., & Chappell, L. (2010). New institutionalism through a gender lens: Towards a feminist institutionalism? *International Political Science Review*, 31(5), 573-588. <https://doi.org/10.1177/0192512110388788>
- Manin, B. (2017). La democracia de lo público reconsiderada. *Cuadernos Del Ciesal*, 16, 9-24.
- Marx, J., Borner, J., & Caminotti, M. (2006). Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Política*, 46, 61-81. <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2006.17262>
- Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. OACNUDH. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.
- Novo, A., & Diz, I. (2020). Eficacia de las cuotas de género y paridad en las elecciones autonómicas. En C. Ortega Villodres, J. Montabes Pereira, & P. Oñate Rubalcaba (Eds.), *Sistemas electorales en España: caracterización, efectos, rendimientos y propuestas de reforma* (pp. 283-298). Centro de Investigaciones Sociológicas. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7681153>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020). *Annex B. Social Institutions and Gender Index methodology*. OCDE. www.genderindex.org.
- Pitkin, H. F. (2014). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PNUD, ONU Mujeres, & IDEA Internacional (2020). *ATENEA-Mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres en América*. Documento explicativo. ONU Mujeres.
- Principios de Yogyakarta (2007). Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. www.yogyakartaprinciples.org



- Smulovitz, C. (2015). Legal inequality and federalism: Domestic violence laws in the Argentine provinces. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 1-26. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00277.x>
- Snyder, R. (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110. <https://doi.org/10.1007/BF02687586>
- Sundström, A., & Stockemer, D. (2015). What determines women's political representation at the local level? A fine-grained analysis of the European regions. *International Journal of Comparative Sociology*, 56(3-4), 254-274. <https://doi.org/10.1177/0020715215595691>
- Trujillo, J. M., & Oñate Rubalcaba, P. (2020). Eficacia de las cuotas de género y paridad en el Congreso de los Diputados y el Senado. En C. Ortega Villodres, J. Montabes Pereira, & P. Oñate Rubalcaba (Eds.), *Sistemas electorales en España: caracterización, efectos, rendimientos y propuestas de reforma* (pp. 95-119). Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7681162>
- Tula, M. I. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. *OPERA*, 16(1), 9-33. <https://doi.org/10.18601/16578651.n16.03>
- Tula, M. I. (2021). Conflictos partidarios y paridad género. En M. I. Tula & M. E. Martin (Eds.), *Hacia la paridad. Cambios y desafíos en la representación política*. Universidad de Buenos Aires.
- Tula, M. I., & Martin, M. E. (2021). *Hacia la paridad. Cambios y desafíos en la representación política*. Universidad de Buenos Aires.
- Vengroff, R., Nyiri, Z., & Fugiero, M. (2003). Electoral system and gender representation in sub-national legislatures: Is there a National-Sub-National Gender Gap? *Political Research Quarterly*, 56(2), 163-173. <https://doi.org/10.1177/106591290305600205>
- Verge, T. (2006). Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004. *Reis*, 115, 165-196. <https://doi.org/10.2307/40184770>
- Verge, T. (2008). Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen. *Reis*, 123.
- Verge, T. & Astudillo, J. (2019). The gender politics of executive candidate selection and reselection. *European Journal of Political Research*, 58(2), 720-740. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12312>
- Verge, T., & Espírito-Santo, A. (2016). Interactions between party and legislative quotas: candidate selection and quota compliance in Portugal and Spain. *Government and Opposition*, 51(3), 416-439. <https://doi.org/10.1017/gov.2016.9>
- Vickers, J. (2011a). Gender and state architectures: The impact of governance structures on women's politics. *Politics and Gender*, 7(2), 254-262. <https://doi.org/10.1017/S1743923X11000092>
- Vickers, J. (2011b). Gendering federalism: Institutions of decentralization and power-sharing. En M. Krook & F. Mackay (Eds.), *Gender, Politics and Institutions*. *Gender and Politics Series*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230303911_8
- Vickers, J. (2013). Is federalism gendered? incorporating gender into studies of federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1), 1-23. <https://doi.org/10.1093/publius/pjs024>
- Vickers, J. (2023). Applying a gender lens to federal systems. In *Teaching Federalism* (pp. 198-209). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800885325.00026>
- Vickers, J., Grace, J., & Collier, C. N. (2020). *Handbook on Gender, Diversity and Federalism*. Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781788119306>

Anexo 1. Características de los indicadores del ISDPM

Indicadores	Valor deseable	Forma de cálculo	Tipo de indicador	Periodicidad	Fuente
1. Principio de igualdad en las Constitución provincial	SÍ	SÍ=1, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Legislatura provincial o repositorio normativo oficial
2. Principio de paridad en la Constitución provincial	SÍ	SÍ=1, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Legislatura provincial o repositorio normativo oficial
3. Ley de igualdad o de igualdad de oportunidades	SÍ	SÍ=1, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Legislatura provincial o repositorio normativo oficial
4. Ley de protección contra violencias o vida libre de violencias	SÍ	SÍ=1, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Legislatura provincial o repositorio normativo oficial
5. Ley de protección contra violencia política de género	SÍ	SÍ=1, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Legislatura provincial o repositorio normativo oficial
6. Ley de capacitaciones con perspectiva de género para poderes del Estado	SÍ	SÍ=1, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Legislatura provincial o repositorio normativo oficial
7. Ley de cupo o paridad para acceso a poderes del Estado	SÍ, en los 3 poderes (P) del Estado	SÍ 3, P=1, SÍ 2, P=0,75, SÍ 1, P=0,5, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Legislatura provincial o repositorio normativo oficial
8. Ley de cupo trans en la Administración Pública	SÍ	SÍ=1, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Legislatura provincial o repositorio normativo oficial
9. Nivel de participación electoral de las mujeres	Equidad entre niveles de participación por géneros	Ratio de porcentajes de participación electoral de mujeres y varones	Cuantitativo	En la última elección ejecutiva a nivel subnacional	Junta o tribunal electoral provincial
10. Porcentaje legal mínimo de mujeres en fórmula de poder ejecutivo	50%	50%=1, 0%=0	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Legislatura provincial o repositorio normativo oficial
11. Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas legislativas	50%	50%=1, 49-31%=0,5, 30-0%=0	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Legislatura provincial o repositorio normativo oficial
12. Porcentaje de mujeres inscriptas como candidatas titulares al poder ejecutivo (gobernadora y vicegobernadora)	50%	Ratio de cantidad de mujeres candidatas y cantidad de varones candidatos	Cuantitativo	Última elección ejecutiva provincial	Resolución de oficialización de listas de candidatas/as -Junta o tribunal electoral provincial
13. Porcentaje de mujeres electas en poder ejecutivo	50%	Porcentaje de mujeres electas sobre el total de cargos en juego	Cuantitativo	Última elección ejecutiva provincial	Acta de escrutinio definitivo - Junta o tribunal electoral provincial



14. Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas poder legislativo (candidaturas titulares a la Cámara Baja)	50%	Ratio de cantidad de mujeres candidatas y cantidad de varones candidatos	Cuantitativo	Última elección legislativa provincial (Cámara Baja)	Resolución de oficialización de listas de candidatos/as -Junta o tribunal electoral provincial
15. Porcentaje de mujeres cabeza de lista en poder legislativo (candidaturas titulares a la Cámara Baja)	50%	Ratio de cantidad de mujeres candidatas cabeza de lista y cantidad de varones candidatos cabeza de lista	Cuantitativo	Última elección legislativa provincial (Cámara Baja)	Resolución de oficialización de listas de candidatos/as -Junta o tribunal electoral provincial
16. Porcentaje de mujeres electas en poder legislativo (candidaturas titulares a la Cámara Baja)	50%	Ratio de cantidad de mujeres electas y cantidad de varones electos	Cuantitativo	Última elección legislativa provincial (Cámara Baja)	Acta de proclamación de candidatos/as - Junta o tribunal electoral provincial
17. Porcentaje legal mínimo de mujeres en la administración pública (ministerios)	50%	50%= 1 Menor a 50%=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Ley de Ministerios provincial
18. Porcentaje de mujeres titulares de ministerios	50%	Ratio de cantidad de ministras y cantidad de ministros	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web del gobierno provincial (área institucional)
19. Existencia y nivel jerárquico de mecanismo de mujer/género en el poder ejecutivo	SI, Ministerio	Ministerio= 1 Otro nivel=0,5 No existe=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Ley de Ministerios provincial
20. Porcentaje de mujeres integrantes del poder legislativo (Cámara Baja o única cámara)	50%	Ratio de cantidad de legisladoras y cantidad de legisladores	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial (área diputados/as)
21. Porcentaje de mujeres integrantes de la mesa directiva (autoridades del poder legislativo)	50%	Ratio de cantidad de autoridades mujeres y autoridades varones	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial (área Autoridades)
22. Porcentaje de comisiones permanentes presididas por una mujer	50%	Ratio de mujeres presidentas y varones presidentes	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial (área comisiones)
23. Porcentaje de comisiones con funciones socioculturales presididas por mujeres (sanidad, educación, asuntos sociales, empleo, familia, cultura, deportes).	50%	Ratio de mujeres presidentas y varones presidentes	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial (área comisiones)

24. Porcentaje de comisiones con funciones básicas presididas por mujeres (relaciones internas y externas, defensa, justicia).	50%	Ratio de mujeres presidentas y varones presidentes	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial (área comisiones)
24. Porcentaje de comisiones con funciones básicas presididas por mujeres (relaciones internas y externas, defensa, justicia).	50%	Ratio de mujeres presidentas y varones presidentes	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial (área comisiones)
25. Porcentaje de comisiones con funciones de infraestructura presididas por mujeres (transporte, comunicaciones, ambiente).	50%	Ratio de mujeres presidentas y varones presidentes	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial (área comisiones)
26. Porcentaje de comisiones con funciones económicas presididas por mujeres (finanzas, comercio, industria, agricultura).	50%	Ratio de mujeres presidentas y varones presidentes	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial (área comisiones)
27. Porcentaje de jefas de bancadas/bloques/grupos parlamentarios	50%	Ratio de mujeres jefas y varones jefes	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial (área bloques)
28. Existencia de comisión de Mujer/Género/Igualdad	SÍ	SÍ=1, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial (área comisiones)
29. Existencia de Unidad Técnica para la transversalización de género	SÍ	SÍ=1, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial
30. Existencia de mecanismos de prevención de violencia y acoso laboral, como protocolos o códigos de conducta.	SÍ, protocolo	SÍ=1, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Cámara Baja provincial
31. Porcentaje de juezas o magistradas en la Corte Superior de Justicia	50%	Ratio de mujeres juezas y varones jueces	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web del Tribunal Superior de Justicia o Corte Suprema de Justicia provincial (área institucional)
32. Porcentaje de magistradas en el máximo órgano subnacional electoral	50%	Ratio de mujeres juezas y varones jueces	Cuantitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Junta o Tribunal electoral provincial



33. Existencia de mecanismo de género en el máximo órgano subnacional electoral	Sí	SÍ= 1, NO=0	Cualitativo	Al momento de aplicación del índice	Página web de la Junta o Tribunal electoral provincial
34. Porcentaje de mujeres en la máxima instancia ejecutiva partidaria (presidencia del partido)	50%	Ratio de mujeres presidentas y varones presidentes	Cuantitativo	En la última elección ejecutiva a nivel subnacional	Junta electoral provincial o Fuero electoral del poder judicial nacional
35. Porcentaje de partidos políticos con Unidades de la Mujer/Igualdad	100%	Porcentaje de partidos con unidades de igualdad sobre el total de partidos	Cuantitativo	En la última elección ejecutiva a nivel subnacional	Páginas web de partidos políticos
36. Porcentaje de partidos políticos que incluyen agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales en la última elección ejecutiva	100%	Porcentaje de partidos con agenda de igualdad sobre el total de partidos	Cuantitativo	En la última elección ejecutiva a nivel subnacional	Junta electoral provincial o Fuero electoral del poder judicial nacional
37. Porcentaje de partidos políticos que tienen protocolos para abordaje de violencias al interior de la organización	100%	Porcentaje de partidos con protocolo sobre el total de partidos	Cuantitativo	En la última elección ejecutiva a nivel subnacional.	Páginas web de partidos políticos

Fuente: elaboración propia.

Measuring Gender Inequality in Politics at the Subnational Level: Proposal for a Subnational Women's Political Rights Index (SWPRI)

María Victoria Eizaguirre 

Universidad de Buenos Aires, Argentina.
vickyreizaguirre@gmail.com

Abstract

The study of the exercise and guarantee of women's political rights at the subnational level in politically decentralized countries is a subject on which academic production is very incipient. Subnational studies in political science have historically been characterized by suffering from great "gender blindness," and studies on women's political rights tend to incur in methodological nationalism. Based on this scenario, and seeking to answer the question "How can we measure women's access to their political rights under decentralized institutional designs such as federal ones?" this article aims to make a contribution to the study of parity democracy from a subnational perspective based on the construction of a measurement tool: the Subnational Women's Political Rights Index (SWPRI).

Keywords: democracy, index, political science, local administration, gender parity

Article: Received May 09, 2024, and approved June 25, 2024

How to cite this article:

Eizaguirre, M.V. (2024) Midiendo la desigualdad de género en política a nivel subnacional: la propuesta del Índice Subnacional de Derechos Políticos de las Mujeres (ISDPM). *Reflexión Política* 26 (53), pp. 118-133. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4983>

Introduction

In recent decades, the study of democracy from a parity perspective has gained momentum in political science, both in Europe and Latin America. This approach involves understanding and interpreting democracy from a feminist institutionalist approach (Acker, 1992; Mackay et al., 2010; Vickers, 2011a, 2011b; Lovenduski, 2015; Lombardo & Verge, 2017; Archenti & Tula, 2019), which is based on the postulate that institutions are "gendered" (Acker, 1992) and, therefore, it is necessary to include the gender dimension in the study of both formal and informal institutions. In other words, gender is yet another institution that is nested in other institutions, and politics is an environment in which inequalities of this type are produced and reproduced (Lovenduski, 2015).

As a result of this new perspective, in the last three decades there has been an increase in academic production on the study of women's political participation, with the aim of identifying persistent obstacles and inequalities in women's access to and participation in decision-making positions in State institutions. Much of the literature generated during this time has focused on the analysis and study of women's access to the powers of the State and the impacts that the implementation of affirmative action measures, such as quota and parity laws, has had on their achievement. At the same time, and to a lesser extent, various international organizations – UN Women, International IDEA, the United Nations Development Program (UNDP), the European Institute for Gender Equality (EIGE), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), among others – have promoted the creation of tools that seek to assess gender equality in various areas, including the political arena, through various indicators quantified in synthetic indexes.

Despite these advances both in the academic arena and in the agenda of international organizations, the studies have focused on the study of the national level of government, leaving out

of the analysis the identifiable subnational units in decentralized or federal government designs, incurring in a “methodological nationalism” (Jeffery & Wincott, 2010; Detterbeck, 2012, as cited in Caminotti et al., 2018, p. 18). Given this scenario, this paper proposes to make a contribution to the study of parity democracy from a subnational perspective guided by the following questions: How can we measure women’s access to their political rights under decentralized institutional designs such as federal ones? What tools are in place today to achieve this goal? What components should a tool that seeks this objective have?

Based on these questions, and taking as a reference a series of current indexes, this paper presents a proposal for an instrument for measuring women’s access to political rights under contexts of high political decentralization: the Subnational Women’s Political Rights Index (SWPRI). In the first section of this paper, a bibliographic review of the study of parity democracy and women’s political rights is presented from the perspective of subnational studies, and then, in the second section, based on synthetic indexes selected based on a series of criteria, the most relevant theoretical dimensions for their measurement are identified. Next, the SWPRI is introduced with its components, and we conclude with some recommended lines of action regarding the applicability of the tool and its possible uses.

1. Theoretical Framework

1.1 Parity democracy and subnational studies

Since the 1990s, and to a greater extent in the 2000s, the notion of parity democracy began to take hold in academic discussions of political science. At the international level, the Athens Declaration of 1992 and the Beijing Declaration and Platform of 1995 are two instruments that reinforce the obligation of States to ensure women’s political rights, and point out their direct relationship with the strengthening and proper functioning of democracy.

The concept of “parity democracy” appeared for the first time in the European region in the Athens Declaration (1992), where it was defined as

... a concept of a society made up equally of women and men, in which the balanced representation of both in the decision-making functions of politics is a precondition for the full and equal enjoyment of citizenship, and in which similar or equivalent participation rates (between 40/60 and 50/50) of women and men in the democratic process as a whole is a principle of democracy. (Archenti & Tula, 2019, p. 32)

Based on this notion, then, similar participation rates between genders in the spheres of political representation has come to be considered, at the international level, as a democratic principle.

Specifically, the Beijing Platform for Action (1995) stresses that it is necessary for the composition of the powers of the State to reflect the distribution of society, where women are about 50% of the population. At the Latin American level, the Quito Consensus (2007), signed at the Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean¹, was the key moment in which the adoption of positive or affirmative action measures, such as quota or parity laws, was agreed upon to ensure women’s full participation in public office and elected positions of representation with the aim of achieving parity.

In the case of federal institutional arrangements, the study of parity democracy and women’s access to political rights is more complex. Taking the model proposed by Elinor Ostrom (2005, cited in Vickers et al., 2020), federalism could be interpreted as a polycentric model of government, in which “nodes” of decision and power can be distinguished between levels of government that interact with each other, and that do not necessarily do so in a hierarchical and static way.

Authors such as Snyder (2001) began to highlight, in the 2000s, the need to “scale down” the level of analysis, due to the analytical and methodological advantages that descending in the level of analysis can have in the field of comparative politics. In this sense, comparisons at the subnational level allow the visualization and identification of the disparate nature of most political processes. Scaling down the level of analysis avoids falling into the “national stretch”

1. Subsidiary body of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

that occurs in some studies that take national states as units and do not take into account the internal heterogeneity that can exist, above all, in federal institutional arrangements. This shift in focus allows us to observe other actors and institutions that are units of analysis that have been left aside by most comparative studies focused on the national level (Dosek, 2020; Eaton, 2020; Gibson & Suarez-Cao, 2010; Giraudy et al., 2021; Giraudy & Niedzwiecki, 2022; Harbers & Steele, 2020)

1.2 Territorial heterogeneity in women's access to rights

Returning to this new approach, in the last two decades, a series of studies have been published that assess the territorial heterogeneity in women's access to their rights under federal and decentralized institutional arrangements, seeking to understand its causes and effects (Barnes et al., 2019; Berman, 2021; Caminotti, 2013, 2014; Caminotti et al., 2018; Caminotti & Del Cogliano, 2019; Caminotti & Freidenberg, 2016; Franceschet & Piscopo, 2013; Freidenberg & De Sierra, 2021; Freidenberg & Gilas, 2022; Haussman et al., 2010; Lopreite, 2014; Smulovitz, 2015; Sundström & Stockemer, 2015; Vickers, 2011a, 2011b, 2013, 2023; Vickers et al., 2020). Subnational units, according to these perspectives, can function either as "innovation laboratories" or as "conservative enclaves" for women's rights (Franceschet & Piscopo, 2013; Haussman et al., 2010).

As Gibson and Suarez Cao (2010) point out, in countries with high levels of political decentralization, the characteristics of political systems can be so diverse that it is even possible to identify different party systems by comparing party dynamics at the national level and what happens at the subnational level. This same phenomenon can also be transferred to the study of electoral systems. Caminotti and Freidenberg (2016) define it as "electoral federalism" (p. 123) and point out that it allows for the coexistence of a heterogeneity of electoral systems with very diverse rules, including, for example, those that directly affect women's political participation and election, such as gender quotas.

This type of approach, according to Vickers et al. (2020), allows gender researchers to ask questions about the impact that federalization can have on women's political participation, for example, given that, as Caminotti (2013, 2014) argues, electoral federalism can directly affect

the quality of democracy by generating different structures of opportunity for groups, such as women, to access formal institutions.

These types of electoral reforms, such as the implementation of quota or parity laws for access to elected offices (usually legislative), seek to influence the descriptive representation of women (Pitkin, 2014). Under this notion, "representation depends on the characteristics of the representative, on what he/she is or what he/she seems to be, on being something rather than doing something" (p. 85). Therefore, these measures seek to incorporate a greater number of women into the powers of the State in order to represent women in society and, in this sense, various studies have shown the positive impact of these regulations in expanding the number of women who manage to be elected to public offices (Archenti & Tula, 2019; Bustelo & Lombardo, 2006; Caminotti et al., 2018; Lombardo & Verge, 2017; Novo & Diz, 2020; Trujillo & Oñate, 2020; Tula, 2015; Tula & Martin, 2021; Verge, 2008; Verge & Espírito-Santo, 2016).

Beyond the limitations of the notion of descriptive representation, since it does not study the type of measures or legislation that these representatives then promote, research on the study of political representation has focused on this conception to study territorial variations in access to political rights under federal institutional arrangements.

In short, "territorialized gender cultures" (Caminotti, 2008, p. 26) can shape norms that appear to be uniform, such as quota or parity laws, and this can impact on women's barriers to access politics at subnational levels (Dosek & Muñoz-Pogossian, 2018).

In addition to the analysis of women's levels of political participation, recent studies at the national level have focused on the study of the conditions of women's participation, pointing out that gender-based political violence is one of the main obstacles, and that it is still recurrent, (Albaine, 2015, 2018). As Albaine (2015) argues, women's participation in the public sphere implies a disruption of the roles and spheres traditionally assigned to each gender, which brings as a correlation the exercise of gender-based violence against them. Gender-based political violence is also referred to as "political violence against women" by international organizations such as the Committee of Experts of the Follow-up Mechanism of the Belém do Pará Convention of the OAS (MESECVI), which defines it as "any action, conduct or omission, carried out directly



or through third parties that, based on their gender, causes harm or suffering to one or more women, and that has the purpose or result of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise of their political rights” (Committee of Experts of the Follow-up Mechanism to the Convention of Belém do Pará, 2017, p. 14). In this sense, the study of women’s access to political rights requires, therefore, the incorporation of the terms of access and exercise of those rights.

In summary, recent research shows that the subnational level of government has analytical relevance for the study of women’s political representation in “descriptive” terms, an aspect that is often left out of the analysis when the research focuses on the national levels of government. By taking subnational political and administrative units as units of analysis, then, it is possible to capture with greater precision the territorial heterogeneity in the access to elected offices and the conditions of their exercise for women. In other words, women’s access to political rights can vary between branches of government, levels of government and between territorially delimited political units.

2. Methodology

At the international level, there are no measurement tools that synthetically collect information on the state of women’s political rights at the subnational level, which would therefore make it possible to reflect the heterogeneity that exists in access to and guarantee of rights within the same national territory. Due to this shortcoming, and the analytical relevance identified at the subnational level of government, it is relevant to develop the SWPRI.

The construction of the index required, on the one hand, the analysis of the current indexes used to evaluate women’s access to political rights at the national level and, on the other hand, the identification of the most relevant theoretical dimensions for its analysis. With respect to the first point, a selection of indexes was made taking into account a series of criteria (Table 1) from which four tools were identified: the Social Institutions and Gender Index (OECD, 2020), the Gender Equality Index (EIGE) (Barbieri et al., 2017), the Political Parity Index² (UNDP, UN Women, International IDEA) (UNDP et al., 2020) and the Gender Sensitive Parliaments Tool (EIGE

- European Institute for Gender Equality, 2019).

The analysis of the indexes allows for an evaluation and selection of the most relevant dimensions and indicators for the study of women’s political rights (Eizaguirre, 2023)³.

Table 1. Selection criteria for measuring tools

Criterion	Description
International organization	The tool has been created by an internationally recognized body or organization.
Implementation	The tool has been implemented previously.
Inclusion of a political dimension with a parity perspective	The tool includes a policy or power dimension and indicators that measure women’s levels of political participation.
Level of government	The tool has been designed for implementation at the subnational level of government. Failing that, tools implemented at the national level are considered.
Index format	The tool should incorporate a set of indicators in an index format.

Source: Authors.

Consequently, the theoretical conceptualization of women’s political rights could be organized around three major rights or dimensions: 1) the right to vote and be eligible as representatives in elected public offices; 2) the right to participate in the formulation and execution of public policies and to hold public office; and 3) the right to participate in organizations concerned with the public and political life of the country. In addition to this and taking the Political Parity Index (PPI) as a model, a fourth dimension can be incorporated that deals with the regulatory guarantee of these rights.

2.1 Relevant theoretical dimensions

Based on this analysis, four relevant dimensions for the measurement of women’s political rights are delimited, which can be summarized as: 1) regulatory guarantee of women’s political rights; 2) exercise of the right to vote and to be elected as representatives; 3) exercise of the right to participate in the formulation and execution of public policies and to hold public office; and (4) exercise of the right to participate in non-governmental organizations and associations

2. The Political Parity Index, despite having been designed to be applied at the national level, has also been implemented in two subnational districts in the case of Argentina: Córdoba (Caminotti et al., 2019) and the Autonomous City of Buenos Aires (Cingolani et al., 2022).

3. The selected indexes are gathered in a digital repository where their variables, dimensions and indicators are identified and detailed.

concerned with public and political life. Each one of the dimensions is detailed below.

2.1.1 Regulatory guarantee of women's political rights

Within the theoretical dimension of "Regulatory guarantee of women's political rights"⁴ it is possible to identify different regulatory levels and hierarchies, as follows: the constitutional level, the legal level and the institutional/electoral level. Within the first level, it is relevant to identify the inclusion of principles of parity and equality in the constitutions, as indicated by the PPI.

At the second level of analysis, the legislation that establishes the minimum conditions that the State must ensure for the political participation of men and women under equal conditions is observed, such as equal opportunity laws or laws for protection against violence. Although countries may have regulations on protection against violence at the national level, federal designs can produce heterogeneity in the areas of protection of legislation (Smulovitz, 2015). This level can also include legislation on gender-based political violence. Even though none of the indexes analyzed contemplates it, organizations such as the MESECVI have proposed an "Inter-American Model Law on Political Violence against Women" (2017), recognizing that it is a problem that directly affects the exercise of their political rights and that, in many cases, it can even end their lives⁵.

In the same way and taking EIGE's Tool for Gender-Sensitive Parliaments as an example, the presence of laws that promote training courses with a gender perspective for State powers can be incorporated within this dimension. Gender training and education is a topic that has begun to be regulated in various countries such as Spain (Organic Law 3/2007), Argentina ("Micaela" Law 27.499/2019) and Peru (Supreme Decree 010-2022-MIMP), because the actions of the State powers -that are the subject of the training- have a direct effect on the guarantee of women's rights.

With respect to the third level, it focuses on legislation directly linked to the access to elected and non-elected offices in the public administration and the powers of the State, that is, quota and parity laws for the composition of the legislative, executive and judicial branches.

This level also covers the presence of regulations linked to the establishment of quotas for trans people in the Public Administration. This last indicator has not been incorporated into any of the indexes studied, but due to the gendered nature of the institutions, its incorporation is necessary, understanding that women's conditions are not homogeneous, and that trans people face great obstacles for exercising their political rights. The Yogyakarta Principles (2007)⁶ set a precedent on this point in its principle number 25, "Right to participate in public life" of all persons without discrimination based on sexual orientation or gender identity.

2.1.2. Exercising the right to vote and to be elected as representatives

In this dimension it is possible to identify two rights or sub-dimensions: the "Right to vote" and the "Right to run for elected office". In the first case, taking into account the PPI, the index proposes to measure the level of electoral participation of women in the latest executive branch elections. In the second case, linked to the exercise of representation, it is possible to evaluate the participation of women in candidacies for the positions at stake, both in the executive and legislative branches, which are the powers appointed by popular election⁷.

In line with the "Right to be candidates", this dimension also enables the analysis of those at the top of the tickets for legislative positions. It has been shown that those in the top positions of a ticket have greater possibilities of being elected to the positions at stake, both in majority-based and proportional electoral systems where the lists are closed and blocked, which makes them the most disputed positions in the internal party elections (Trujillo & Oñate, 2020).

2.1.3. Exercise of the right to participate in the formulation and execution of public policies and to hold public office

As Tula (2021) points out, parity implies the inclusion of women not only in "collegiate bodies such as parliaments, assemblies, congresses, and legislatures, but also extends to the instances of the Executive Branch and the Judiciary as branches

4. The SWPRI dimension is modeled on the first dimension of the PPI: "Commitments to equality in the Constitution and the legal framework".

5. Countries such as Bolivia (2012), Mexico (2020), Argentina (2019), Peru (2021) and Costa Rica (2022) have modified existing regulations or enacted specific regulations that recognize this type of violence and that implement tools to protect women who participate in politics and punish those who exercise violence against them.

6. Principles on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation and Gender Identity.

7. In presidential democracies.



of government” (p. 278). Therefore, this dimension theoretically incorporates the three State powers: legislative, executive (and Public Administration) and judicial.

The analysis of the exercise of power within the executive branch and the Public Administration is a dimension that has gained greater prominence in political science studies in recent years, both at the national and subnational levels. Chudnovsky (2021) points out that there is evidence about the impact of bureaucratic representation in terms of gender and about the persistence of “glass ceilings”⁸ (p. 124), so it is relevant to study the positions women occupy within the Public Administration. Despite the difficulties pointed out for the collection of information at subnational levels of government (Chudnovsky, 2021), some studies such as those of Diz Otero and Lois González (2012), Barnes et al. (2019), Berman (2021), have introduced the study of provincial executives, ministerial cabinets and public administrations at the regional or subnational level, understanding these spaces as central places of decision-making and subnational politics in general.

On the other hand, the legislative branch is one of the dimensions of analysis that has been widely studied in political science, since the first regulations of positive discrimination were applied in this branch of government. Most research has studied women’s access to parliaments and legislatures from a descriptive representation perspective, observing their access rates and their evolution since the application of quota or parity laws for the regulation of the formation of candidate ballots (Granara, 2014; Marx et al., 2006; Vengroff et al., 2003; Verge & Espírito-Santo, 2016). However, more recently, the focus of analysis has shifted to which positions women occupy within the legislative branches and under what conditions they exercise their posts. Along these lines, research studies have assessed the occupation of hierarchical positions within the legislative branch (Delgado Sotillos, 2016), the assignment of committee chairs and the topics led⁹ (Barnes, 2014; Caminotti, 2013), the study of political careers prior to reaching the legislative branch (Caminotti & Piscopo, 2019), or the phenomenon of political violence associated with

women’s access to legislative powers (Albaine, 2015, 2018), among others.

Regarding the judiciary, it is possible to analyze women’s access to the highest subnational justice bodies, High Courts/Tribunals of Justice, and to the electoral justice bodies, i.e. the highest subnational electoral bodies, as proposed in the PPI. Women’s access to justice and to high positions in this power is a pending need that has been identified by the United Nations General Assembly through various resolutions in recent years. Despite the progress made in the participation of women in the judiciary, there are still “glass ceilings”. This same phenomenon that is present in positions in the Public Administration, means that the proportion of women in senior positions in the judicial system or prosecutors’ offices is “disproportionately low” (United Nations General Assembly, 2021, p. 13). In the case of the electoral bodies, they are the ones that solve all the political-electoral conflicts that may arise under their jurisdiction, often in relation to the application of quota and parity laws (Tula, 2021), therefore they are a decisive space of power in electoral matters.

2.1.4. Exercise of the right to participate in non-governmental organizations and associations concerned with public and political life

Within the right to participate in non-governmental organizations and associations that seek to influence public and political life, political parties can be identified as one of the main actors of democratic regimes. Political parties are essential actors for the functioning of democracy, since they are responsible for the mobilization of the electorate, the recruitment and presentation of candidates, and the formation and organization of the government, among other functions (Manin, 2017). In some countries¹⁰, moreover, political parties are the only actors allowed to present candidates for elected offices in the executive branch (in presidential or semi-presidential systems) and the legislative branch (in all systems of government)¹¹.

In the case of women’s political representation, political parties were the ones that inspired the implementation of electoral

8. Vertical segregations in the organizational structures of the State.

9. According to the EIGE, the committees can be grouped into four categories: socio-cultural functions (health, education, social affairs, employment, family, culture, sports); core functions (foreign and home affairs, defense, justice); infrastructure (transport, communications, environment); and economics (finance, trade, industry, agriculture).

10. Exceptions include those democratic regimes in which the presentation of independent candidacies is allowed.

11. Although political parties are not the only type of organization that affects the public and political life of a subnational state, we have decided to limit this dimension to this type of actor due to the limitations involved in the study and collection of quantitative information from other types of agents such as civil society organizations or social movements. Authors such as Smulovitz (2015) have made progress in measuring women’s social mobilization by quantifying formally registered civil society organizations linked to gender issues. However, the difficulties with this indicator are that not all organizations in which women participate are formally registered, and this would continue to leave out more informal forms of participation.

quotas based on their party quotas (Archenti & Tula, 2019; Catalano, 2019; Verge, 2006; Verge & Espirito-Santo, 2016). Specifically, left-wing parties (communists, social democrats, labor) were the first to apply quotas in internal party regulations (Archenti & Tula, 2019).

The rules of party nomination, therefore, become relevant for the study of women's political rights, since the organizational culture of political parties can determine the ways in which legal quotas are applied and thus directly affect women's possibilities of being placed in and accessing "safe positions" (Funk et al., 2017; Hinojosa & Piscopo, 2013; Oñate and Trujillo, 2020; Verge & Astudillo, 2019).

In turn, political parties are not unrelated to the phenomenon of gender-based political violence, which discourages women's political participation within them (Inter-Parliamentary Union, 2016). It should be noted that, as a result of

this phenomenon, the Inter-American Commission of Women of the OAS, in 2019, published a Model Protocol for Political Parties that aims to prevent, address, punish and eradicate violence against women in political life (Inter-American Commission of Women, 2019).

3. Results: Proposal for a Subnational Women's Political Rights Index (SWPRI)

The SWPRI is an instrument composed of four dimensions, nine sub-dimensions and a total of 37 indicators (Table 2) that arise from the analysis of the selected indexes and the theoretical framework analyzed. The proposed tool aims not only to measure the presence of women in decision-making positions in the branches of government, from a perspective of descriptive representation, but also to evaluate the regulatory contexts and conditions under which women hold these positions.

Table 2. SWPRI Dimensions, Sub-Dimensions and Indicators

Dimensions	Sub-dimensions	Indicators	Indicator Source
Regulatory guarantee of women's political rights	Constitutional framework	1. Principle of Equality in the provincial Constitution	Political Parity Index; tool for gender-sensitive parliaments
		2. Principle of Parity in the provincial Constitution	Political Parity Index
	Legal framework	3. Equality or Equal Opportunity Law	Political Parity Index
		4. Law on Protection against Violence or Life Free from Violence	Political Parity Index
		5. Law on Protection against Political Gender-based Violence	Included by authors
		6. Law on training with a gender perspective for State powers	Gender-sensitive parliaments tool (Legislative); included by authors (Executive, Judiciary)
	Institutional/electoral framework	7. Law of quota or parity for access to powers of the State	Gender-sensitive parliaments tool
	Right to vote	Right to vote	8. Trans quota law in the Public Administration
9. Level of women's voter turnout			Political Parity Index
Right to be candidates for elected office		10. Minimum legal percentage of women in the Executive Branch ticket	Included by authors
		11. Minimum legal percentage that regulates participation by sex in legislative candidacies	Political Parity Index; Gender sensitive parliaments tool
		12. Percentage of women registered as candidates for the executive branch (governor and vice-governor)	Included by authors
Exercising the right to vote and to be elected as representatives	Right to be candidates for elected office	13. Percentage of women elected to the executive branch	Included by authors



	14. Percentage of women registered as candidates for the legislative branch (candidacies for the Lower House)	Gender-sensitive parliaments tool
	15. Percentage of women registered at the top of the ballot for the legislative branch (candidacies for the Lower House)	Included by authors
	16. Percentage of women elected to the legislative branch (candidacies for the Lower House)	Gender-sensitive parliaments tool
Executive Branch and Public Administration	17. Minimum legal percentage of women in the civil service (ministries)	Political Parity Index
	18. Percentage of women appointed as ministers	Political Parity Index; Gender Equality Index
	19. Existence and hierarchical level of the women's/gender mechanism in the executive branch	Political Parity Index
Exercise of the right to participate in the formulation and execution of public policies and to hold public office In Legislative Branch	20. Percentage of women members of the Legislative Branch (Lower House or single chamber)	Political Parity Index; Gender Equality Index
	21. Percentage of women members of the board of directors (authorities of the legislative branch)	Political Parity Index; Gender sensitive parliaments tool
	22. Percentage of standing committees chaired by a woman	Political Parity Index; Gender sensitive parliaments tool
	23. Percentage of committees with socio-cultural functions chaired by women (health, education, social affairs, employment, family, culture, sports).	Gender-sensitive parliaments tool
	24. Percentage of committees with core functions chaired by women (internal and external relations, defense, justice).	Gender-sensitive parliaments tool
	25. Percentage of committees with infrastructure functions chaired by women (transport, communications, environment).	Gender-sensitive parliaments tool
	26. Percentage of committees with economic functions chaired by women (finance, commerce, industry, agriculture).	Gender-sensitive parliaments tool
	27. Percentage of female heads of parliamentary benches/blocks/groups	Political Parity Index
	28. Existence of a Women/Gender/Equality Committee	Political Parity Index; Gender sensitive parliaments tool
	29. Existence of a Technical Unit for Gender Mainstreaming	Political Parity Index; Gender sensitive parliaments tool
	30. Existence of mechanisms for the prevention of violence and harassment in the workplace, such as protocols or codes of conduct.	Included by authors

Judicial and electoral branch	31. Percentage of female judges or magistrates in the Superior Court of Justice	Political Parity Index
	32. Percentage of female magistrates in the highest subnational electoral body	Political Parity Index
	33. Existence of gender mechanism in the highest subnational electoral body	Political Parity Index
Exercise of the right to participate in non-governmental organizations and associations concerned with public and political life	34. Percentage of women in the highest executive body of the party (chair of party)	Political Parity Index
	35. Percentage of political parties with Women's/Equality Units	Political Parity Index
	36. Percentage of political parties that included a gender equality agenda in their electoral platforms in the last executive election	Gender-sensitive parliaments tool; Political Parity Index
	37. Percentage of political parties that have protocols for addressing violence within the organization	Included by authors

Source: Authors.

For the calculation of the index, the indicators are divided into categorical and result type indicators. In the case of the latter, it was decided to calculate participation ratios of women and men by truncating the maximum possible score at the parity point (Annex 1). Then, each of the four proposed dimensions obtains a score between 0 and 100, where 100 means that the subnational unit in that dimension guarantees women's access to their political rights on equal terms with men.

For the final calculation of the score obtained by each subnational unit, the sum of the scores obtained in each of the dimensions is divided by the sum of the maximum possible scores in each dimension (Table 3). In this way, the index makes it possible to identify those dimensions in which obstacles to women's access to political rights still persist and those in which there have been greater advances and, in turn, allowing comparisons to be made between subnational units.

Table 3. Formula for calculating SWPRI

$$ISDPM = \frac{\sum [D_1, D_2, D_3, D_4]}{\sum \text{máx}[D_1, D_2, D_3, D_4]} \times 100$$

donde

$$D_1 = \frac{\sum i_1}{\sum \text{máx } i_1} \times 100$$

$$D_2 = \frac{\sum i_2}{\sum \text{máx } i_2} \times 100$$

$$D_3 = \frac{\sum i_3}{\sum \text{máx } i_3} \times 100$$

$$D_4 = \frac{\sum i_4}{\sum \text{máx } i_4} \times 100$$

D_1, D_2, D_3, D_4 = Puntaje total de cada dimensión
 i_1, i_2, i_3, i_4 = Puntaje del conjunto de indicadores de cada dimensión

Source: Authors.



Preliminary Conclusions

Studying democracy from a parity perspective and through subnational studies implies understanding that women's access to political rights can vary between state powers, levels of government, and territorially delimited political units, especially in those institutional designs where territorial units have broad political autonomy. This inequality in access to political rights based on gender has a direct impact on democracy understood in parity terms.

In order to answer the question: How can we measure women's access to their political rights under decentralized institutional designs such as federal ones?, this paper has proposed the composition of a measurement index in the absence of a tool for these purposes at the international level. The final objective of the SWPRI is to promote the consolidation of a parity democracy at the various levels of government that can be identified within a national territory, based on the production of relevant information for the generation of diagnoses.

The construction of the SWPRI has involved a process of analysis of the current indexes and a bibliographic review that has led to the final choice of its dimensions, sub-dimensions and indicators. It is worth clarifying that the SWPRI is not intended to be an instrument that reduces the analysis of parity democracy to a series of indicators and scores, but one that allows generating evidence to strengthen with quantitative and qualitative data the discussions around the pending challenges of this new democracy, identifying advances and persistent obstacles.

Based on the recognition of the difficulties in accessing public information that are identified at the subnational level of government (Chudnovsky, 2021), the SWPRI is proposed as a tool for data collection. As for its application, it can be carried out taking into account a set of subnational cases within the same national territory –*single country small-N analysis*–, or it can be applied in subnational units of different national territories to make comparisons between national states –*cross-national small-N analysis*– (Dosek, 2020; Snyder, 2001). Cases such as those of the provinces in Argentina, the Mexican or Brazilian states, or the Spanish autonomous communities could be some examples of application for the tool.

On the other hand, within the field of public policies, the application of the SWPRI could also contribute to the development of public policy diagnoses and evaluations that incorporate the

gender perspective from a subnational viewpoint. Likewise, it could help to position issues on public agendas, for instance, the lack of existing regulation on the phenomenon of gender-based political violence.

In short, “going down” the scale of analysis for the study of women's political rights is necessary in order not to incur in a stretching of the analyses and diagnoses that are carried out at the national level, as well as to be able to think about policies that are situated in and sensitive to the heterogeneity of realities in each territorial unit.

References

- Acker, J. (1992). From Sex Roles to Gendered Institutions. *Contemporary Sociology*, 21(5), 565–569. <https://doi.org/10.2307/2075528>
- Albaine, L. (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Revista de Ciencias Sociales*, 52, 145-162. <https://doi.org/10.1714/iconos.52.2015.1675>
- Albaine, L. (2018). Estrategias legales contra la violencia política de género. Las oportunidades de acción. *La Ventana*, 48, 264-293. <https://doi.org/10.32870/lv.v6i48.6750>
- Archenti, N., & Tula, M. I. (2019). Teoría y política en clave de género. *Colección*, 30(1), 13-43.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2021). *Participación de la mujer en la administración de la justicia. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Diego García-Sayán. ONU.
- Barbieri, D., Karu, M., Riobóo Lestón, I., Mollard, B., Reingardé, J., & European Institute for Gender Equality (2017). *Gender Equality Index 2017 methodological report*. EIGE.
- Barnes, T. D. (2014). Representación de las mujeres y designaciones a comisiones legislativas: El caso de las provincias argentinas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23, 135-163.
- Barnes, T. D., Ciocci, T., & Lopreite, D. (2019). Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016). *Revista de Ciencia Política*, 39(1), 1-23. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2019000100023>
- Berman, L. (2021). Condiciones de acceso a la participación política de las mujeres en elecciones ejecutivas subnacionales. Evidencia de siete provincias argentinas (1983-2015). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(2).
- Bustelo, M., & Lombardo, E. (2006). Marcos interpretativos de las políticas de igualdad. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, 117-140.

- Caminotti, M. (2008). Derribar los muros indebidos. Reflexiones en torno de las leyes de cupo femenino en Argentina. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 13-33.
- Caminotti, M. (2013). *Cuotas de género, federalismo y calidad de la democracia en Argentina*. Seminario de Investigación del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Caminotti, M. (2014). No todos los caminos van a Roma. Cuotas de género y federalismo electoral en Argentina. En M. Escolar & J. M. Abal Medina (Eds.), *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina*. Prometeo Libros.
- Caminotti, M., & Del Cogliano, N. (2019). El origen de la "primera generación" de reformas de paridad de género en América Latina. Evidencia de Argentina. *Política y Gobierno*, XXVI(II semestre), 205-218.
- Caminotti, M., & Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Nueva Época*, LXI(228), 121-144. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30042-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3)
- Caminotti, M., Freidenberg, F., & Larrañaga, S. (2019). *El camino de la paridad. Diagnóstico subnacional basado en el Índice de Paridad Política de ATENEA para la Provincia de Córdoba*. PNUD.
- Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B., Došek, T., & Freidenberg, F. (2018). *Mujeres en la Política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Universidad Autónoma de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Caminotti, M., & Piscopo, J. M. (2019). Neither penalised nor prized: Feminist legislators, women's representation, and career paths in Argentina. *Journal of Politics in Latin America*, 11(2), 181-203. <https://doi.org/10.1177/1866802X19876460>
- Catalano Weeks, A. (2019). Quotas and party priorities: Direct and indirect effects of quota laws. *Political Research Quarterly*, 72(4), 849-862. <https://doi.org/10.1177/1065912918809493>
- Chudnovsky, M. (2021). ¿Dónde están y qué hacen las mujeres dentro de la administración pública? El caso del sector público argentino. *Revista de Gestión Pública*, 9(1). <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2682>
- Cingolani, M., Almaraz, G., De Vita, P., & Eizaguirre, M. V. (2022). *Democracia paritaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Avances y desafíos*. ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional.
- Comité de Expertas Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2017). *Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres*. OEA.
- Delgado Sotillos, I. (2016). Cuotas e instituciones: un análisis comparado de sus efectos sobre la representación política de las mujeres. En M. La Barbera & M. Cruells Lopez (Eds.), *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas* (pp. 131-156). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Diz Otero, I., & Lois González, M. I. (2012). *¿Han conquistado las mujeres el poder político?: un análisis de su representación política en las instituciones autonómicas*. Catarata.
- Dosek, T. (2020). Multilevel Research Designs: Case selection, levels of analysis, and scope conditions. *Studies in Comparative International Development*, 55(4), 460-480. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09313-6>
- Dosek, T., & Muñoz-Pogossian, B. (2018). Conclusiones. En M. Caminotti, T. Dosek, F. Freidenberg, & B. Muñoz-Pogossian (Eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 305-331). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Eaton, K. (2020). Latin American politics and the subnational comparative method: Vertical and horizontal challenges. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 149-172. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.10>
- Eizaguirre, M. V. (2023). *Repositorio de índices sobre derechos políticos de las mujeres - Trabajo de Fin de Máster - María Victoria Eizaguirre*. Figshare. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.23545206.v1>
- Franceschet, S., & Piscopo, J. M. (2013). Federalism, decentralization, and reproductive rights in Argentina and Chile. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1), 129-150. <https://doi.org/10.1093/publius/pjs021>
- Freidenberg, F., & De Sierra, S. G. (2021). Electoral gender regime and subnational women's representation in Mexico. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 67-101. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000103>
- Freidenberg, F. & Gilas, K. (2022). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Funk, K. D., Hinojosa, M., & Piscopo, J. M. (2017). Still left behind: Gender, political parties, and Latin America's pink tide. *Social Politics*, 24(4), 399-424. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx012>
- Gibson, E. L., & Suarez-Cao, J. (2010). Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina. *Comparative Politics*, 43(1). <https://doi.org/10.5129/001041510X12911363510312>



- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2021). Subnational analysis: Theoretical and methodological contributions to comparative politics. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 1-34. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000107>
- Giraudy, A., & Niedzwiecki, S. (2022). Multi-level governance and subnational research: Similarities, differences, and knowledge accumulation in the study of territorial politics. *Regional and Federal Studies*, 32(3), 393-411. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1941900>
- Granara, A. (2014). Women's legislative participation in the Argentine provinces, 1989-2011. *América Latina Hoy*, 66, 115-143. <https://doi.org/10.14201/alh201466115143>
- Harbers, I., & Steele, A. (2020). Subnational variation across states: A typology and research agenda. In *Latin American Politics and Society* (vol. 62, Issue 3, pp. 1-18). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.4>
- Hausman, M., Sawyer, M., & Vickers, J. (2010). *Federalism, Feminism and Multilevel Governance*. Ashgate Publishing.
- Hinojosa, M., & Piscopo, J. M. (2013). *Promoting Women's Right to Be Elected: Twenty-Five Years of Quotas in Latin America*. Women Suffrage. http://womensuffrage.org/?page_id=109.
- Instituto Europeo de la Igualdad de Género (2019). *Herramienta para Parlamentos sensibles al género: Cuestionario para Parlamentos nacionales*. IEIG.
- Inter-American Commission of Women (2019). *Model protocol for political parties preventing, addressing, punishing and eradicating violence against women in political life*. ICW.
- Inter-Parliamentary Union (2016). *Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias*. Inter-Parliamentary Union.
- Lombardo, E., & Verge, T. (2017). Cuotas de género en política y economía. Regulación y configuración institucional en España. *Política y Gobierno*, 2(II semestre).
- Lopreite, D. (2014). Explaining policy outcomes in federal contexts: The politics of reproductive rights in Argentina and Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 33(4), 389-404. <https://doi.org/10.1111/blar.12209>
- Lovenduski, J. (2015). *Gendering politics, feminising political science*. ECPR Press.
- Mackay, F., Kenny, M., & Chappell, L. (2010). New institutionalism through a gender lens: Towards a feminist institutionalism? *International Political Science Review*, 31(5), 573-588. <https://doi.org/10.1177/0192512110388788>
- Manin, B. (2017). La democracia de lo público reconsiderada. *Cuadernos Del Ciesal*, 16, 9-24.
- Marx, J., Borner, J., & Caminotti, M. (2006). Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Política*, 46, 61-81. <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2006.17262>
- Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. OACNUDH. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.
- Novo, A., & Diz, I. (2020). Eficacia de las cuotas de género y paridad en las elecciones autonómicas. En C. Ortega Villodres, J. Montabes Pereira, & P. Oñate Rubalcaba (Eds.), *Sistemas electorales en España: caracterización, efectos, rendimientos y propuestas de reforma* (pp. 283-298). Centro de Investigaciones Sociológicas. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7681153>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020). *Annex B. Social Institutions and Gender Index methodology*. OCDE. www.genderindex.org.
- Pitkin, H. F. (2014). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PNUD, ONU Mujeres, & IDEA Internacional (2020). *ATENEA-Mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres en América*. Documento explicativo. ONU Mujeres.
- Principios de Yogyakarta (2007). Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. www.yogyakartaprinciples.org
- Smulovitz, C. (2015). Legal inequality and federalism: Domestic violence laws in the Argentine provinces. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 1-26. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00277.x>
- Snyder, R. (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110. <https://doi.org/10.1007/BF02687586>
- Sundström, A., & Stockemer, D. (2015). What determines women's political representation at the local level? A fine-grained analysis of the European regions. *International Journal of Comparative Sociology*, 56(3-4), 254-274. <https://doi.org/10.1177/0020715215595691>
- Trujillo, J. M., & Oñate Rubalcaba, P. (2020). Eficacia de las cuotas de género y paridad en el Congreso de los Diputados y el Senado. En C. Ortega Villodres, J. Montabes Pereira, & P. Oñate Rubalcaba (Eds.), *Sistemas electorales en España: caracterización, efectos, rendimientos y propuestas de reforma* (pp. 95-119). Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7681162>

- Tula, M. I. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. *OPERA*, 16(1), 9-33. <https://doi.org/10.18601/16578651.n16.03>
- Tula, M. I. (2021). Conflictos partidarios y paridad género. En M. I. Tula & M. E. Martín (Eds.), *Hacia la paridad. Cambios y desafíos en la representación política*. Universidad de Buenos Aires.
- Tula, M. I., & Martín, M. E. (2021). *Hacia la paridad. Cambios y desafíos en la representación política*. Universidad de Buenos Aires.
- Vengroff, R., Nyiri, Z., & Fugiero, M. (2003). Electoral system and gender representation in sub-national legislatures: Is there a National-Sub-National Gender Gap? *Political Research Quarterly*, 56(2), 163-173. <https://doi.org/10.1177/106591290305600205>
- Verge, T. (2006). Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004. *Reis*, 115, 165-196. <https://doi.org/10.2307/40184770>
- Verge, T. (2008). Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen. *Reís*, 123.
- Verge, T. & Astudillo, J. (2019). The gender politics of executive candidate selection and reselection. *European Journal of Political Research*, 58(2), 720-740. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12312>
- Verge, T., & Espírito-Santo, A. (2016). Interactions between party and legislative quotas: candidate selection and quota compliance in Portugal and Spain. *Government and Opposition*, 51(3), 416-439. <https://doi.org/10.1017/gov.2016.9>
- Vickers, J. (2011a). Gender and state architectures: The impact of governance structures on women's politics. *Politics and Gender*, 7(2), 254-262. <https://doi.org/10.1017/S1743923X11000092>
- Vickers, J. (2011b). Gendering federalism: Institutions of decentralization and power-sharing. En M. Krook & F. Mackay (Eds.), *Gender, Politics and Institutions. Gender and Politics Series*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230303911_8
- Vickers, J. (2013). Is federalism gendered? incorporating gender into studies of federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1), 1-23. <https://doi.org/10.1093/publius/pjs024>
- Vickers, J. (2023). Applying a gender lens to federal systems. In *Teaching Federalism* (pp. 198-209). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800885325.00026>
- Vickers, J., Grace, J., & Collier, C. N. (2020). *Handbook on Gender, Diversity and Federalism*. Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781788119306>

Annex 1. Characteristics of SWPRI indicators

Indicators	Desirable value	Calculation method	Indicator Type	Periodicity	Source
1. Principle of Equality in the provincial Constitution	YES	YES = 1, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Provincial Legislature or Official Regulatory Repository
2. Principle of Parity in the provincial Constitution	YES	YES = 1, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Provincial Legislature or Official Regulatory Repository
3. Equality or Equal Opportunity Law	YES	YES = 1, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Provincial Legislature or Official Regulatory Repository
4. Law on Protection against Violence or Life Free from Violence	YES	YES = 1, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Provincial Legislature or Official Regulatory Repository
5. Law on Protection against Political Gender-based Violence	YES	YES = 1, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Provincial Legislature or Official Regulatory Repository
6. Law on training with a gender perspective for State powers	YES	YES = 1, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Provincial Legislature or Official Regulatory Repository



7. Law of quota or parity for access to powers of the State	YES, in the three branches (P) of government	YES 3, P = 1, YES 2, P = 0.75, YES 1, P = 0.5, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Provincial Legislature or Official Regulatory Repository
8. Trans quota law in the Public Administration	YES	YES = 1, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Provincial Legislature or Official Regulatory Repository
9. Level of women's voter turnout	Equality in gender participation between levels	Ratio of men's and women's voter turnout percentage	Quantitative	In the latest sub-national executive election	Provincial elections board or tribunal
10. Minimum legal percentage of women in the executive branch ticket	50%	50% = 1, 0% = 0	Quantitative	At the time of application of the index	Provincial Legislature or Official Regulatory Repository
11. Minimum legal percentage that regulates participation by sex in legislative candidacies	50%	50% = 1, 49-31% = 0.5, 30-0% = 0	Quantitative	At the time of application of the index	Provincial Legislature or Official Regulatory Repository
12. Percentage of women registered as candidates for the executive branch (governor and vice-governor)	50%	Ratio of number of female candidates to number of male candidates	Quantitative	Latest provincial executive branch election	Official resolution of lists of candidates -Provincial Electoral Board or Tribunal
13. Percentage of women elected to the executive branch	50%	Percentage of women elected out of the total number of positions at stake	Quantitative	Latest provincial executive branch election	Final Tally Record - Provincial Electoral Board or Tribunal
14. Percentage of women registered as candidates for the legislative branch (candidacies for the Lower House)	50%	Ratio of number of female candidates to number of male candidates	Quantitative	Latest provincial legislative branch election (Lower House)	Official resolution of lists of candidates -Provincial Electoral Board or Tribunal
15. Percentage of women registered at the top of the ballot for the legislative branch (candidacies for the Lower House)	50%	Ratio of number of female candidates to number of male candidates at top of ticket	Quantitative	Latest provincial legislative branch election (Lower House)	Official resolution of lists of candidates -Provincial Electoral Board or Tribunal
16. Percentage of women elected to the legislative branch (candidacies for the Lower House)	50%	Ratio of number of female candidates to number of male candidates elected	Quantitative	Latest provincial legislative branch election (Lower House)	Official resolution of elected candidates -Provincial Electoral Board or Tribunal
17. Minimum legal percentage of women in the civil service (ministries)	50%	50% = 1 Less than 50% = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Provincial ministries law
18. Percentage of women appointed as ministers	50%	Ratio of number of women ministers over total ministers	Quantitative	At the time of application of the index	Provincial government website (institutional area)

19. Existence and hierarchical level of the women's/gender mechanism in the executive branch	YES, Ministry	Ministry = 1 Other level = 0.5 Non-existent = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Provincial ministries law
20. Percentage of women members of the Legislative Branch (Lower House or single chamber)	50%	Ratio of number of women legislators over total legislators	Quantitative	At the time of application of the index	Website of the provincial Lower House (deputies' area)
21. Percentage of women members of the board of directors (authorities of the legislative branch)	50%	Ratio of female authorities and male authorities	Quantitative	At the time of application of the index	Website of the provincial Lower House (authorities' area)
22. Percentage of standing committees chaired by a woman	50%	Ratio of female chairs and male chairs	Quantitative	At the time of application of the index	Website of the provincial Lower House (committees' area)
23. Percentage of committees with socio-cultural functions chaired by women (health, education, social affairs, employment, family, culture, sports).	50%	Ratio of female chairs and male chairs	Quantitative	At the time of application of the index	Website of the provincial Lower House (committees' area)
24. Percentage of committees with core functions chaired by women (internal and external relations, defense, justice).	50%	Ratio of female chairs and male chairs	Quantitative	At the time of application of the index	Website of the provincial Lower House (committees' area)
25. Percentage of committees with infrastructure functions chaired by women (transport, communications, environment).	50%	Ratio of female chairs and male chairs	Quantitative	At the time of application of the index	Website of the provincial Lower House (committees' area)
26. Percentage of committees with economic functions chaired by women (finance, commerce, industry, agriculture).	50%	Ratio of female chairs and male chairs	Quantitative	At the time of application of the index	Website of the provincial Lower House (committees' area)
27. Percentage of female heads of parliamentary benches/blocks/groups	50%	Ratio of female chairs and male chairs	Quantitative	At the time of application of the index	Website of the provincial Lower House (blocks' area)
28. Existence of a Women/Gender/Equality Committee	YES	YES = 1, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Website of the provincial Lower House (committees' area)
29. Existence of a Technical Unit for Gender Mainstreaming	YES	YES = 1, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Website of the provincial Lower House
30. Existence of mechanisms for the prevention of violence and harassment in the workplace, such as protocols or codes of conduct.	YES, protocol	YES = 1, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Website of the provincial Lower House



31. Percentage of female judges or magistrates in the Superior Court of Justice	50%	Ratio of female judges and male judges	Quantitative	At the time of application of the index	Website of the Superior Court of Justice or Provincial Supreme Court of Justice (institutional area)
32. Percentage of female magistrates in the highest subnational electoral body	50%	Ratio of female judges and male judges	Quantitative	At the time of application of the index	Website of the provincial elections board or tribunal
33. Existence of gender mechanism in the highest subnational electoral body	YES	YES = 1, NO = 0	Qualitative	At the time of application of the index	Website of the provincial elections board or tribunal
34. Percentage of women in the highest executive body of the party (chair of party)	50%	Ratio of female chairs and male chairs	Quantitative	In the latest sub-national executive election	Provincial Electoral Board or Electoral Jurisdiction of the National Judiciary
35. Percentage of political parties with Women's/ Equality Units	100%	Percentage of parties with equality units out of total parties	Quantitative	In the latest sub-national executive election	Political Parties' websites
36. Percentage of political parties that included a gender equality agenda in their electoral platforms in the last executive election	100%	Percentage of parties with equality agenda out of total parties	Quantitative	In the latest sub-national executive election	Provincial Electoral Board or Electoral Jurisdiction of the National Judiciary
37. Percentage of political parties that have protocols for addressing violence within the organization	100%	Percentage of parties with protocol out of total parties	Quantitative	In the latest sub-national executive election.	Political Parties' websites

Source: Authors

¿Democracia sin mujeres? Discriminando las inequidades de la representación de género en los concejos municipales colombianos¹

Democracy without women? Discriminating inequities in gender representation in Colombian municipal councils

Clara Rocío Rodríguez Pico 

Universidad Nacional de Colombia, Colombia.
crrodriguezp@unal.edu.co

Viviana Andrea Barrera Escobar 

Universidad Nacional de Colombia, Colombia
vabarrerae@unal.edu.co

Resumen

Después de identificar el bajo nivel de representación subnacional de las mujeres en Colombia comparado con el nivel nacional y con estándares internacionales, el artículo analiza variables ligadas a la competencia y los resultados obtenidos por candidatas postuladas a los concejos municipales en las elecciones de 2015 y 2019, identificando tendencias derivadas de la existencia de nueve categorías de tamaños de circunscripción electoral. Mediante una metodología cualitativa que sistematiza información del universo tanto de concejos municipales como de los competidores participantes en las elecciones estudiadas, se examinan los efectos mecánicos del tamaño de los distritos en las posibilidades de las candidatas y la forma como estos inciden en la aplicación de la cuota de género y en el tipo de lista a través de las cuales inscribieron sus candidaturas.

Palabras clave: *Mujer en política, paridad de género, sistema electoral, gobierno local, elecciones, Colombia.*

Abstract

After identifying the low level of subnational representation of women in Colombia compared to the national level and to international standards, the article analyzes variables linked to the competition and the results obtained by female candidates running for municipal councils in the 2015 and 2019 elections, identifying trends derived from the existence of nine categories of constituency sizes. Using a qualitative methodology that systematizes information from the universe of both municipal councils and competitors participating in the elections studied, we examine the mechanical effects of the size of these districts on the possibilities of female candidates and how these affect the application of the gender quota and the type of list through which they registered their candidacies.

Keywords: *Women in politics, gender parity, electoral system, local government, elections, Colombia.*

Artículo: *Recibido el 15 de abril de 2024 y aprobado el 26 de junio de 2024.*

Cómo citar este artículo:

Rodríguez, C.R., & Barrera, V.A. (2024) ¿Democracia sin mujeres? Discriminando las inequidades de la representación de género en los concejos municipales colombianos. *Reflexión Política* 26(53), pp. 134-148. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4970>

1. Las autoras agradecen los valiosos comentarios de dos evaluadores anónimos.

Presentación

La paridad en la representación política de hombres y mujeres en corporaciones públicas colombianas está lejos de ser una realidad. En las elecciones nacionales del 2022 el número de senadoras y representantes electas estuvo cercano al 30%, el umbral considerado como mínimo para crear una “masa crítica” que permita gestionar los intereses y la agenda de género (Childs y Krook, 2008). Pese a que esta cifra es un avance frente a elecciones anteriores (Bernal, Calderón y Bajonero, 2023), al estar jalonada parcialmente por las listas cerradas y alternas del Pacto Histórico, parece ser una tendencia excepcional. Así lo confirman los resultados obtenidos un año después en elecciones del nivel subnacional, donde el promedio de mujeres electas para asambleas departamentales y concejos municipales fue únicamente de un 19%, tan solo un punto por encima de lo que ha sido la tendencia en la representación femenina para esas dos corporaciones públicas desde que se empezó a implementar la ley de cuotas en las elecciones del 2011.

La disparidad existente en materia de representación política de género entre el Congreso de la República y los cuerpos colegiados de orden territorial se refleja claramente en rankings internacionales. Mientras Colombia es ubicada en el puesto 15 entre 33 países de Latinoamérica, el Caribe y la península Ibérica en el índice de Naciones Unidas sobre mujeres en el poder legislativo (Cepal, 2023a), a nivel subnacional ocupa la deshonrosa cuarta peor posición en el índice relativo a cuerpos legislativos o deliberativos locales, por debajo solo de Panamá, Guatemala y Brasil (Cepal, 2023b).

En un contexto más global pero también enfocado a la representación de género en gobiernos locales, Berevoescu y Ballington (2021) reafirman igualmente el pobre desempeño de Colombia en la materia. Acorde con los resultados de su estudio, realizado para ONU Mujeres, el país ocupa el puesto 92, muy lejos de otros países de la región que alcanzan la paridad o están cercanos a ella. El Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, obtiene la segunda posición, con un 50,47% de escaños mantenidos por mujeres, mientras que Costa Rica y México se encuentran en la posición 9 y 11 respectivamente.

Estos indicadores de la baja representación de género en el nivel subnacional, comparada no solo con lo que ocurre en el plano nacional sino con el contexto internacional, ameritan la atención académica en la perspectiva de entender las dinámicas que explican que la ausencia de mujeres representantes sea aún más acentuada precisamente en las entidades municipales en las cuales empieza a configurarse el poder político, donde existe mayor cercanía entre la población y las autoridades públicas, y las políticas tendientes a contrarrestar la inequidad de género podrían hacerse más efectivas. Ahora bien, como Berevoescu y Ballington (2021) mencionan, para comprender estas dinámicas resulta necesario ir más allá de los promedios nacionales y examinar cómo la representación local de las mujeres varía al interior de los países y qué disparidades se presentan entre entidades territoriales.

Precisamente, el propósito de este artículo es examinar diferencias en los patrones existentes en materia de representación de género en los 1.101 concejos municipales que eligieron concejales en las elecciones de 2015 y 2019, dependiendo del tamaño de las circunscripciones existentes en el país. Específicamente se ahonda en el análisis de factores institucionales relacionados con la forma en que se regula la competencia política y sus implicaciones para las aspiraciones de las candidatas. Esta discriminación, acorde a la magnitud de los distritos electorales, no solo se inscribe en debates presentes en la literatura sobre cómo diversas reglas del sistema electoral ejercen un efecto mecánico que condiciona las posibilidades de los diversos competidores, incluyendo las mujeres, sino que resulta importante para generar alternativas particulares orientadas al análisis de realidades tan variables como las que se derivan de intentar acceder a escaños en municipios pequeños o de tratar de lograrlos en las ciudades intermedias o grandes.

El artículo se estructura en torno a cinco temas. Los dos primeros presentan, respectivamente, la metodología y la aproximación teórico conceptual en la cual se enmarca el análisis, precisando las dimensiones y variables indagadas. A continuación, se examina la distribución territorial colombiana para la realización de elecciones y la forma como se configuran las categorías de circunscripciones municipales existentes. El cuarto apartado constituye el núcleo del ejercicio analítico, presentando las tendencias relevantes en materia de la incidencia del tamaño de las diferentes categorías de circunscripciones en los siguientes aspectos: a) la aplicación de la cuota de género; b) los logros

electorales de las mujeres candidatas; y, c) el tipo de lista utilizada. Por último, se presentan las reflexiones finales.

1. Metodología

Este artículo recoge resultados parciales de dos investigaciones orientadas a relacionar los tamaños variables de las circunscripciones de asambleas departamentales y concejos municipales existentes en Colombia, con los resultados de los partidos y otros competidores políticos en las elecciones subnacionales de 2015 y 2019². En el marco de dichos estudios se elaboraron robustas bases de datos electorales sobre el universo tanto de los 1.101 municipios y los 32 departamentos existentes en el país -clasificados conforme a la magnitud de sus distritos electorales-, como de los competidores que inscribieron listas de candidatas en las dos elecciones estudiadas³.

El diseño metodológico contempló la definición de dimensiones y variables relacionadas con la competencia política (participación en la elección, cobertura territorial, tipo de lista utilizada, conformación por género de la lista) y con los resultados electorales (listas ganadoras, cobertura de representación, representantes electos por género y por tipo de lista), a la vez que discriminó los cambios normativos presentes entre una elección y otra.

La información sistematizada provino en su totalidad de la Registraduría Nacional. Su organización conforme al tamaño de los diferentes distritos electorales requirió un importante esfuerzo, sobre todo en relación con los datos correspondientes a las elecciones de 2019, ya que debieron ser revisadas una a una las actas electorales de cada entidad territorial del país (formatos E-26), consignadas en PDF. En algunos casos la información requerida se obtuvo solo mediante derechos de petición⁴.

Acorde con lo anterior y con el volumen de la información manejada, este artículo se soporta en una metodología eminentemente cuantitativa, que incorpora el número total

de concejos municipales, cargos en juego, organizaciones políticas participantes y listas y candidatos inscritos⁵. Para efectos del análisis se utiliza la estadística descriptiva discriminando tendencias observadas en variables ligadas tanto a la competencia como a los resultados obtenidos en materia de género. Además de enmarcar los análisis de la información sistematizada en los debates presentes en la literatura sobre el tema y de considerar el contexto normativo e institucional que regula el régimen político del país, los hallazgos se complementan con la presentación de situaciones atípicas consideradas relevantes.

2. Aproximación conceptual: la representación política de las mujeres

El aporte pionero de Pitkin (1985) sobre las dimensiones descriptiva y sustantiva de la representación política ha alimentado conceptualmente el debate en torno a la inclusión política de las mujeres, las minorías étnicas y otros sectores o grupos poblacionales excluidos (Franceschet, 2008; Thames, 2017; Jaramillo y Valenzuela, 2019; Slaviero, 2021; Freidenberg, 2022). Siendo la primera, la representación descriptiva, consustancial a los sistemas democráticos en la medida en que se orienta a garantizar que las corporaciones públicas y de deliberación reflejen la diversidad de la sociedad, se ha vinculado principalmente a resaltar características comunes entre los representantes y sus representados, sin que necesariamente el mandato otorgado implique actuar en nombre de estos últimos.

Pese a que esta forma de representación no necesariamente involucra representar intereses o adoptar decisiones o políticas públicas favorables a los grupos excluidos, existe un amplio conjunto de literatura que considera que desde allí es posible avanzar en la dirección de una dimensión sustantiva de la representación. Acorde con Mechkova y Edgell (2023), en el tema de género (entendido en su concepción binaria de hombres y

2. Las investigaciones fueron financiadas por la Universidad Nacional de Colombia (códigos Hermes 28436 y 46345) y desarrolladas por un grupo de investigación del IEPRI con apoyo de docentes del departamento de Geografía y de la Facultad de Ciencias Económicas.
3. Estos competidores se clasificaron en tres categorías. La primera incluye 12 partidos y movimientos políticos con personería jurídica que inscribieron candidatas en las dos elecciones (en orden alfabético: Autoridades Indígenas de Colombia -AICO-, Alianza Verde, Alianza Social Independiente -ASI-, Cambio Radical, Centro Democrático, Conservador, La U, Liberal, Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-, Polo Democrático Alternativo -POLO-, Movimiento Independiente de Renovación Absoluta -MIRA- y Unión Patriótica -UP-/Colombia Humana-UP) y cinco que se presentaron por primera vez en las elecciones de 2019 (Alianza Democrática Afrocolombiana, Colombia Renaciente, Partido de Reivindicación Étnica, Colombia Justa Libres y Comunes). A ellos se adicionan las candidaturas independientes reconocidas por la legislación colombiana como grupos significativos de ciudadanos (GSC) y las coaliciones interpartidistas que empezaron a operar desde 2019. De acuerdo con los resultados de la investigación, los partidos y movimientos políticos son el actor predominante, de tal manera que del total de concejales electos, los GSC solo representaron un porcentaje levemente superior a un uno por ciento en cada una las contiendas estudiadas, mientras que en el primer año de su aplicación las coaliciones lograron apenas un 2,1% del total de electos en los cuerpos colegiados municipales.
4. Lo anterior explica el que no se incorporaran las elecciones subnacionales de octubre de 2023 a este análisis. De un lado, se encontraron demasiadas inconsistencias en las bases de Excel disponibles. De otro, no se dispone actualmente de los recursos económicos y el tiempo requerido para la depuración, sistematización y análisis de la información de dichas elecciones en los términos señalados.
5. A manera ilustrativa se puede mencionar que en 2015 se inscribieron 89.585 candidatos y candidatas para competir por los 12.063 cargos a proveer, mientras que para 2019, esta cifra aumentó a 95.487 aspirantes.



mujeres), son tres los supuestos que soportan esta expectativa: “(1) las mujeres tienen preferencias políticas distintas de las de los hombres; (2) una vez elegidas al poder, las mujeres políticas defenderán los intereses de las mujeres como grupo; y (3) los esfuerzos legislativos de las mujeres conducirán a mejores resultados políticos para las mujeres en la sociedad” (p. 4, traducción propia). En este sentido, y sin desconocer las críticas, reconceptualizaciones e intentos de medición que se vienen realizando sobre la representación sustantiva (Rashkova & Erzeel, 2023), resulta relevante ahondar en el análisis de los diseños institucionales y las reglas de juego que enmarcan la posibilidad de una representación descriptiva de las mujeres⁶.

Atendiendo la histórica desigualdad existente en el acceso al poder político, las cuotas han sido consideradas un mecanismo clave para propiciar el ingreso a cargos públicos de elección popular y para lograr la equidad de género en política (Freidenberg y Alva, 2017; Battle, 2017; Jaramillo y Valenzuela, 2019; Slaviero, 2021; Gilas, 2022). Como lo señala Freidenberg (2022), retomando diversos autores que han ahondado en el tema, las cuotas “moldean las decisiones y los comportamientos políticos (...); tienen capacidad para atender las desigualdades estructurales que viven las sociedades (...) y funcionan como vías rápidas (*fast track*) (...) para mejorar los niveles de representación política de los grupos subrepresentados (...)” (p. 30).

Desde la adopción en Argentina de la denominada Ley de Cupos en 1991, existe una amplia trayectoria en América Latina en materia de cuotas que ha permitido identificar los problemas y dificultades presentes en su implementación y formular una serie de criterios para su adecuado diseño. Dentro de ellos, la paridad ocupa hoy un lugar prioritario, pues como lo sostiene Tula (2015, p. 7), a diferencia de las cuotas parciales que se pensaron de manera transitoria y correctiva, el incluir “un 50% de ambas candidaturas con un mandato de posición secuencial y alternado (uno a uno)” es una medida decisiva para “extender el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres” (Tula, 2015, p. 8).

Además del tamaño de la cuota, otros criterios relevantes han sido incluidos en lo que Freidenberg y Gilas (2022) han denominado el Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG). Según este, las cuotas efectivas implican: a) establecer mandatos que les permitan a las mujeres ocupar puestos en las listas que no sean simbólicos (las conocidas “candidatas de relleno” en Colombia), sino que realmente tengan opción de salir electas, como se garantizaría con la ubicación de las mujeres en los primeros lugares o con la lista cremallera donde candidatos y candidatas se inscriben de manera alternada; b) la existencia de mecanismos sancionatorios e instituciones con capacidad de penalizar a aquellos partidos que incumplan las disposiciones adoptadas en la normatividad; c) la inclusión de disposiciones que eviten que ante la renuncia a su cargo por parte de mujeres electas, sean hombres quienes las reemplacen, lo que implica contemplar fórmulas conformadas por titulares y suplencias; y, d) evitar las denominadas “válvulas de escape”, excepciones que permiten legalmente el incumplimiento de la cuota.

Más allá de las cuotas de género, los estudiosos del tema han identificado ciertas reglas del sistema electoral que pueden facilitar u obstruir la inclusión de mujeres en la política (Thames, 2017). Dos de ellas presentan particular interés en este artículo. De un lado, se encuentran las magnitudes variables de las circunscripciones electorales, que han sido reconocidas como el componente del sistema electoral que mayor “efecto mecánico” presenta, al funcionar como una especie de umbral natural que limita las posibilidades de resultar ganadores para aquellos competidores que no logren obtener determinado porcentaje de votación requerido⁷.

Aplicado al análisis de la representación de género, la literatura se ha dividido entre quienes sostienen que las circunscripciones más grandes promueven mejores resultados para los intereses de las mujeres candidatas (Kenworthy y Malami, 1999; Krook, 2008; Bernal, 2010; Battle, 2017 y 2018; Freidenberg, 2022), y quienes han encontrado lo contrario, tal el caso de Araújo (2008), quien sostiene que circunscripciones de menor tamaño han favorecido la representación de mujeres en

6. En Colombia, María Emma Wills (2005, 2007) lideró la reflexión académica sobre inclusión, participación y representación femenina, señalando la diferencia entre la representación de intereses de género y la representación puramente descriptiva derivada de compartir la característica de ser mujeres.

7. Duverger (1954, 2001) distingue entre un efecto mecánico y un efecto psicológico de los sistemas electorales. Según el primero -de interés en este análisis-, es posible probar que ciertas reglas electorales condicionan determinados resultados, independientemente de las acciones de los votantes, candidatos y partidos políticos o de las propias campañas. Las reformulaciones a las denominadas leyes sociológicas de Duverger han llevado a concluir que entre los diversos elementos del sistema electoral (umbrales, fórmulas de conversión de votos en escaños, formas de presentación de candidaturas y tamaño de circunscripciones) son las magnitudes variables las que mayor efecto mecánico tienen, condicionando aspectos tales como el número de partidos que entran en contienda y sus estrategias de campaña, la proporcionalidad del sistema electoral y la fragmentación del sistema de partidos (Bosh, 2014; Nohlen, 2014).

Brasil. O quienes no encuentran ninguna relación, como se deriva, por ejemplo, del estudio de Ortega y Camargo (2014) sobre las elecciones de Cámara de Representantes en 2014 en Colombia.

De otro lado, una segunda regla electoral sobre la que existe una importante discusión académica se relaciona con el tipo de lista que mayores ventajas representa para las aspiraciones de las mujeres. Una gran cantidad de autores y estudios (Kenworthy and Malami, 1999; Krook, 2008; Bernal, 2010; Ortega y Camargo, 2014; Battle, 2017 y 2018; Freidenberg, 2022) privilegian las listas cerradas y bloqueadas con mandatos de posición para las mujeres, en la medida en que, al votarse por una lista de partido, se incrementarían las posibilidades de aquellas candidatas (y candidatos) susceptibles de resultar electas al ocupar los primeros lugares. Por el contrario, las listas de voto preferente o preferencial, que implican la reorganización del listado de ganadores conforme a la votación obtenida de manera individual, presentarían desventajas al dar mayor juego a los candidatos sobre las decisiones partidistas y al requerir de las mujeres recursos, reconocimiento y capital político con el que probablemente no cuentan.

Los aportes académicos en una u otra dirección tampoco son concluyentes. El estudio de Schmidt (2020) sobre Lima u otras provincias peruanas encuentra, por ejemplo, que uno u otro tipo de lista pueden privilegiar a las candidatas dependiendo de la corporación a la que aspiren o del contexto socioeconómico y la cultura política. Otro de sus trabajos previos (Schmidt, 2006, citado en Araújo, 2008) examina 64 países, encontrando que la media de mujeres electas provenientes de listas preferenciales fue mayor comparada con la de las postuladas en listas cerradas. Tula (2015, citado en Battle, 2017), por su parte, señala cómo el ocupar los primeros puestos de listas abiertas o de voto preferente contribuye a visibilizar candidaturas de mujeres que pueden resultar ganadoras, lo que efectivamente parece ocurrir en países como Ecuador, Perú, Honduras, El Salvador o República Dominicana, en los que Freidenberg (2022) identifica situaciones de movilidad vertical a través de listas de voto preferencial de mujeres que contaban con liderazgo y reconocimiento previo.

Sin desconocer la importancia de otros aspectos relacionados con la cultura política, el contexto socioeconómico o la existencia de condiciones financieras y de otro tipo que garanticen la competencia en igualdad de condiciones, en el presente artículo se da relevancia a las cuotas de género, las circunscripciones electorales y el tipo de listas, como factores institucionales que permiten

indagar sobre las inequidades de género en los concejos municipales colombianos en las elecciones de 2015 y 2019.

3. Circunscripciones electorales para concejos municipales en Colombia

Constitucionalmente, los concejos municipales colombianos son considerados como corporaciones administrativas de elección popular que deben estar integradas por no menos de siete ni más de veintiún miembros (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 312). Para reglamentar lo dispuesto en la Carta, la Ley 136 de 1994 determinó la composición de los concejos municipales tomando como base criterios poblacionales.

La aplicación del entramado normativo a la configuración territorial y poblacional nacional ha dado como resultado nueve categorías de tamaños de circunscripción de concejos municipales que, tanto para las elecciones del 2015 como para las del 2019, incluían 1.101 municipios y distritos con amplias distancias entre ellos en términos poblacionales (tabla 1). La determinación de los municipios ubicados en cada categoría corresponde a una proyección del censo nacional de población del año 2005 que establece la Registraduría Nacional del Estado Civil y que ha sido usada desde las elecciones del año 2007, en la medida en que no se ha adoptado una ley que incorpore el censo más reciente para ajustar y actualizar la dinámica electoral a la realidad poblacional del país.

Como se deriva de la configuración presentada en la tabla 1, la mayor parte de los municipios, cerca del 90 % del total, son pequeños, menores de 50.000, ubicándose allí, en consecuencia, el mayor número de concejales (10.176 de los 12.063 que se eligen en el país). Comprenden cuatro categorías de tamaño de circunscripción, las que eligen 7, 9, 11 y 13 concejales, estando el mayor número de entidades territoriales en cerca de un 30 % del total de municipios, ubicadas en el rango poblacional de 10.001 a 20.000 habitantes. A cada uno de los 330 municipios clasificados allí les han sido asignados 11 escaños.

Los 113 municipios restantes presentan una configuración que semeja una especie de pirámide invertida, ya que el número de entidades territoriales va disminuyendo progresivamente a medida que aumenta el tamaño de la circunscripción. Sin embargo, pese a ser pocas en cantidad, en estas ciudades está asentada la mayor parte de la población colombiana que elige a los 1.887 concejales restantes. Se pasa entonces de 57 ciudades de entre 50.001 y 100.000 habitantes,

a 32 en el rango siguiente (100.001 a 250.000 habitantes) y a 20 mayores de 250.000 y menores del millón de habitantes. Estas ciudades eligen respectivamente 15, 17 y 19 concejales.

Tabla 1. Categorías de concejos municipales existentes en Colombia según la magnitud de sus circunscripciones electorales

Categoría	Magnitud de circunscripción	Habitantes por municipio		Municipios existentes		Concejales electos	
		Desde	Hasta	No.	%	No.	%
1	7	1	5.000	156	14,16	1.092	9,05
2	9	5.001	10.000	268	24,32	2.412	20,00
3	11	10.001	20.000	330	29,95	3.630	30,09
4	13	20.001	50.000	234	21,23	3.042	25,22
5	15	50.001	100.000	57	5,17	855	7,09
6	17	100.001	250.000	32	2,90	544	4,51
7	19	250.001	1.000.000	20	1,81	380	3,15
8	21	1.000.001	--	3	0,27	63	0,52
9	45(*)			1	0,09	45	0,37
TOTAL				1.101	100	12.063	100

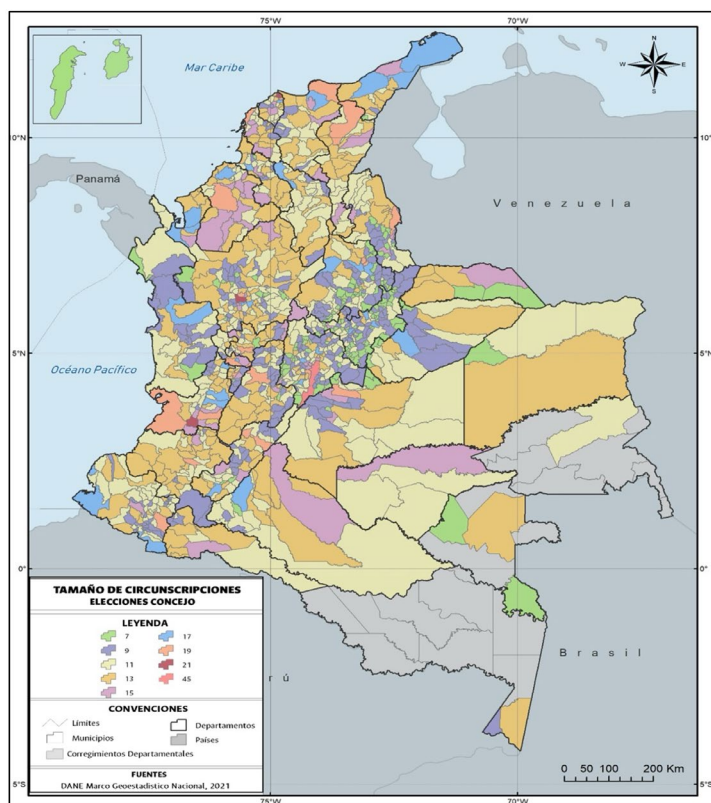
(*) A diferencia del resto de categorías de municipios, el número de concejales del Distrito Capital no se encuentra atado al total de población de la ciudad, sino que fue establecido por el Acto Legislativo 03 de 2007. Este modificó la fórmula constitucional según la cual se establecía la existencia de un concejal por cada 150.000 habitantes o fracción mayor a 65.000.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

A partir de allí se encuentran las tres grandes ciudades, Barranquilla, Cali y Medellín, cada una con 21 escaños, y el Distrito Capital, que, según datos del censo poblacional, concentra el 15% de la población total del país. La figura 1 incluye la distribución de estos municipios a lo largo y ancho del territorio nacional, siendo importante destacar

que, a pesar de sus diferencias geográficas, socio-económicas y culturales, la categoría del tamaño de las circunscripciones en que se encuentran condiciona diversos tipos de comportamientos políticos que, entre otras, favorecen o restringen el ingreso de las mujeres a los cuerpos colegiados municipales, tal y como se analiza a continuación.

Figura 1. Tamaño de circunscripciones de concejos municipales



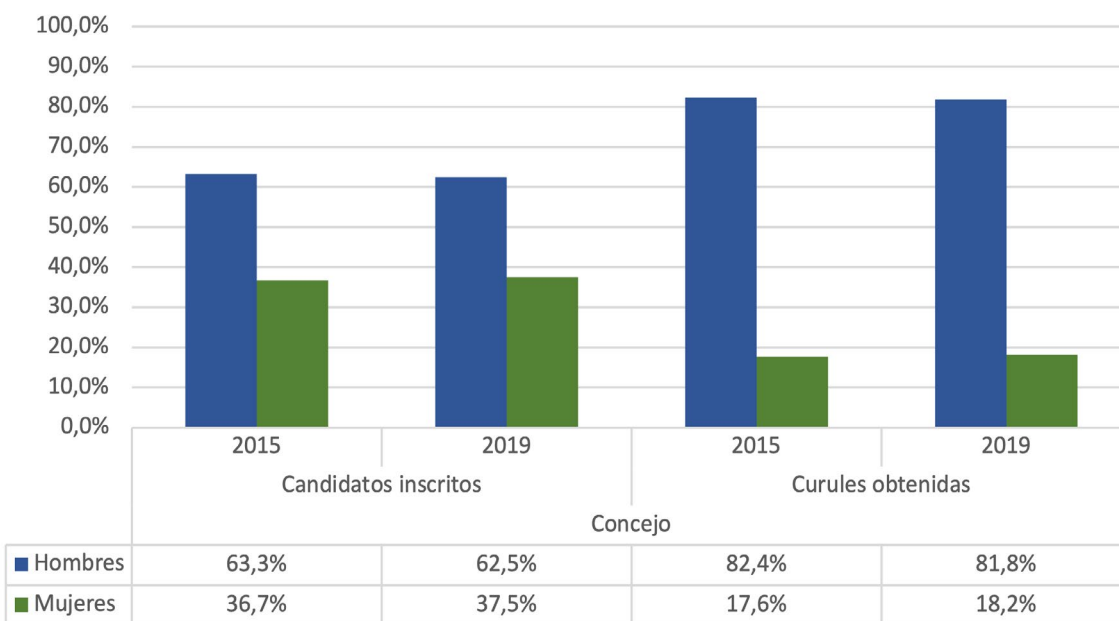
Fuente: elaboración propia.

4. Tendencias en la representación política de las mujeres en los concejos municipales colombianos

Al examinar los resultados agregados en materia de género en las dos elecciones estudiadas, salta a la vista la disparidad existente entre el porcentaje de mujeres que compiten a nombre de partidos y movimientos políticos, GSC y coaliciones, y los logros obtenidos por estas. En efecto, tal y como se muestra en la figura 2, las candidatas inscritas

a los concejos municipales constituyeron un 36,7 % para el año 2015 y un 37,5 % para 2019, un porcentaje unos puntos por encima del 30 % exigido en la cuota establecida en la normatividad (Ley Estatutaria 1475 de 2011). Sin embargo, al confrontar esta información con la obtención de curules, se encuentra que las concejales electas representaron apenas el 17,6 % en 2015 el 18,2 % en 2019, cifra bastante lejana no sólo de la que podría constituir una masa crítica para la representación sustantiva, sino de la paridad.

Figura 2. Porcentaje de candidatos inscritos y curules obtenidas por género en concejos municipales colombianos (elecciones de 2015 y 2019)



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El anterior hallazgo implica que, tal y como está definida, la cuota tiene dificultades para traducirse en la elección de mujeres. Sin embargo, como se planteó previamente, estos promedios agregados no dan cuenta de la complejidad existente en el nivel subnacional. En este sentido, a continuación se discrimina esta realidad, abordando las siguientes preguntas: ¿Qué peso tienen las diferentes categorías de tamaño de circunscripción en el porcentaje de mujeres inscritas? ¿Es posible explicar las diferencias resultantes con el efecto mecánico derivado de los tamaños variables de los distritos de concejos municipales colombianos? ¿Cómo se expresa la aplicación de la cuota en los resultados obtenidos por las mujeres en las ciudades intermedias o grandes vs. en los pequeños municipios de menos de 50.000 habitantes? ¿Cómo incide el tipo de lista en la elección de mujeres concejales?

4.1 Tamaño de las circunscripciones electorales y aplicación diferenciada de la cuota de género

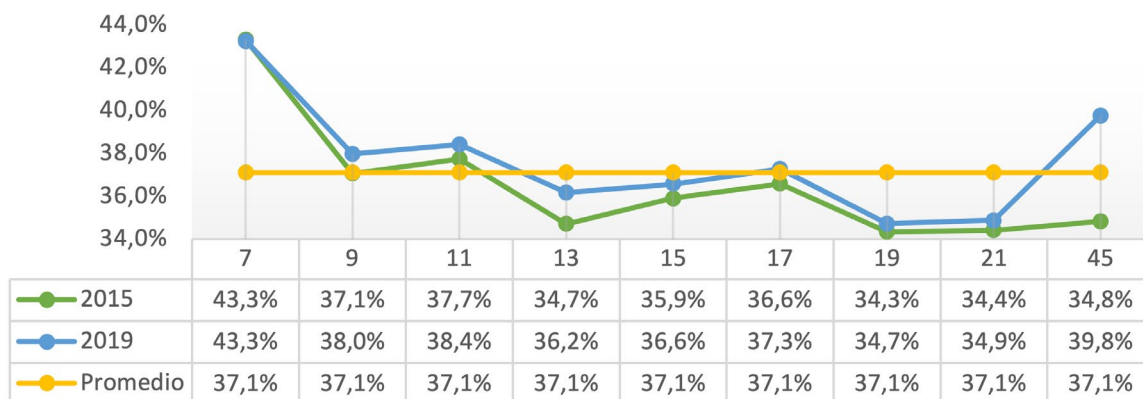
En la medida en que la cuota de género ha sido aplicada en Colombia desde el 2011, cubriendo así cuatro elecciones, es posible suponer que la superación de la cuota establecida puede deberse a varios factores, tales como el que los partidos y otros competidores políticos hayan ido abandonando las resistencias en la inscripción de mujeres y hayan realizado esfuerzos deliberados por aumentar su participación como candidatas; y modificaciones en la cultura política hacia la percepción de las mujeres en roles de poder político o fortalecimiento de liderazgos femeninos. Pese a que ello pueda ser cierto, entre otras como resultado de las diversas campañas efectuadas al respecto, el argumento que soportamos en este artículo es que el porcentaje



por encima de la cuota corresponde principalmente a razones derivadas de la aplicación de esta en los diferentes tamaños de circunscripción de concejos municipales existentes en Colombia. Para probar

este argumento, iniciamos examinando cómo esta variable se expresa en materia de inscripción de listas, según lo recoge la figura 3.

Figura 3. Porcentaje de candidatas inscritas según tamaño de circunscripción en las listas de concejos municipales 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Tal y como puede observarse, son las circunscripciones más pequeñas, específicamente las de tamaño 7, 9 y 11, donde porcentualmente y en ambas contiendas se inscriben más mujeres en listas partidistas igualando el promedio agregado (que para las dos elecciones estudiadas fue de 37,1 %), o incluso superándolo. Dentro de estas categorías de circunscripciones se destacan, por estar por encima del resto, las de magnitud 7, ya que los 156 municipios con menos de 5.000 habitantes pertenecientes a esta categoría alcanzaron un promedio de 43,3 % mujeres integrantes de las listas inscritas para 2015 y 2019 (figura 3).

Con la única excepción del Distrito Capital en 2019 (magnitud de distrito 45), donde la participación de mujeres llegó al 39,8 %, es decir, un 2,7 por ciento por encima del promedio, en todas las demás categorías (15, 17, 19, 21 y 45 en 2015) este porcentaje se encuentra por debajo del agregado; no obstante, manteniendo la tendencia general ya identificada de superar el 30 % establecido en la norma sobre cuota de género. Al respecto, llama la atención que las circunscripciones de mayor magnitud no resulten tan favorables a la inclusión de mujeres en las listas.

Acorde con los resultados del estudio, la explicación a esta situación de porcentajes mayores a la cuota y de su concentración en los municipios más pequeños se debe, en buena parte, a una situación de orden matemático: el ejercicio de calcular a cuánto corresponde para cada una de las circunscripciones el 30 % definido por la norma indica que, en todos los casos, el resultado contiene un decimal, el cual por obligación debe aproximarse al número entero mayor, generando

como consecuencia que aumente el porcentaje de mujeres inscritas, en tanto el incumplimiento de la ley conlleva a la no inscripción de la lista. Este ejercicio se incluye en la tabla 2, demostrando cómo la cuota efectiva es mayor en al menos un punto en todos los tamaños de circunscripción, pero destacándose particularmente los más pequeños, de magnitud 7, donde el promedio de mujeres inscritas fue considerablemente más grande.

Tabla 2. Cuota de género según tamaño de circunscripción y equivalencia en el número y el porcentaje de mujeres que deben ser incluidas en las listas

Tamaño	Porcentaje de ley (30%)	Equivalencia numérica	Nuevo porcentaje (cuota efectiva)
7	2,1	3	43%
9	2,7	3	33%
11	3,3	4	36%
13	3,9	4	31%
15	4,5	5	33%
17	5,1	6	35%
19	5,7	6	32%
21	6,3	7	33%
45	13,5	14	31%
Promedio			34%

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Ahora bien, como el porcentaje de mujeres efectivamente inscritas supera en prácticamente todas las categorías de tamaños de distrito el nuevo porcentaje resultante de ajustar el entero mayor incluido en la tabla 2, es de esperar que otros factores, no derivados de las reglas mecánicas del sistema electoral, tengan incidencia. El análisis

correspondiente desborda las posibilidades de este artículo, si bien es de señalar que no parece estar relacionado mayoritariamente con acciones deliberadas de los partidos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones por promover la equidad de género, ya que la mayor parte de ellos mostraron una composición de sus listas de aproximadamente un 64 % de hombres vs. un 36 % de mujeres, tendencia similar a la ya identificada en la figura 2 para la inscripción agregada por género en el país.

Ahora bien, es de señalar que se presenta también el caso de competidores políticos que conforman listas con una mayor cantidad de mujeres e incluso tendientes a la paridad. Dentro de estos se puede mencionar el MIRA, el único partido que ha adoptado listas alternas o de cremallera, con 51 % de candidatas mujeres en 2015 y con un 53 % en 2019. Otros partidos que sobresalieron en la última elección analizada fueron Comunes con un 40 % y Justas Libre con un 43 %. Es posible señalar también que se encontraron algunos casos especiales que la

estadística agregada no permite evidenciar; por ejemplo, 65 de los 156 municipios más pequeños (magnitud 7) tuvieron un mayor porcentaje de mujeres inscritas que de hombres, de los cuales la mayoría se encuentran en los departamentos de Boyacá (20), Cundinamarca (14), Santander (14) y Antioquia (5). Igual ocurrió con “Estamos Listas” en Medellín (magnitud 21), una agrupación de orientación feminista que fue el GSC que más mujeres inscribió (67 % del total de candidatos), logrando elegir una curul.

4.2 Tamaños de circunscripción y elección de mujeres concejales

Al discriminar por género y por tamaño de las circunscripciones los resultados de las dos elecciones estudiadas, una primera evidencia es que aún existen concejos municipales 100 % gobernados por hombres, tal y como se detalla en la tabla 3. Un 14,2 % de los municipios colombianos en 2015 y un 15,7 % de estos en 2019 no contaron con ninguna mujer como representante electa.

Tabla 3. Municipios en los cuales todas las curules obtenidas para concejos municipales fueron para hombres, 2015 y 2019

Categoría	Magnitud de circunscripción	Municipios existentes	Municipios donde todas las curules obtenidas fueron para hombre 2015		Municipios donde todas las curules obtenidas fueron para hombre 2019	
			#	%	#	%
1	7	156	28	18%	31	20%
2	9	268	50	19%	43	16%
3	11	330	52	16%	48	15%
4	13	234	22	9%	27	12%
5	15	57	3	5%	6	11%
6	17	32	2	6%	2	6%
7	19	20	0	0%	2	10%
8	21	3	0	0%	0	0%
9	45(*)	1	0	0%	0	0%
Total	79	79	79	79	79	79
Total		1.101	157	14,2%	159	15,7%

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Lo más notorio de la información incluida en la tabla 3 es que el porcentaje de municipios que no logran representatividad de mujeres se concentra en aquellos de menor magnitud, evidenciándose una tendencia progresiva de incremento de los concejos exclusivamente masculinos en aquellos donde se eligen 15 o menos escaños. Aunque, como se señaló, estas son las categorías de municipios con menor número de habitantes y las que cuentan con mayores proporciones de concejos municipales,

son muestra también de la dificultad de acceso al poder político que encuentran las mujeres en las localidades rurales o municipios pequeños. Puede observarse, igualmente, que en el año 2019 la magnitud 19, donde están ubicados 20 municipios correspondientes a ciudades de entre 250.001 y un millón de habitantes, se sale de este patrón, situación explicada por las ciudades de Pasto y Villavicencio, donde la representación fue en un 100% masculina, hecho indicativo de que la cuota por sí misma no necesariamente garantiza que no



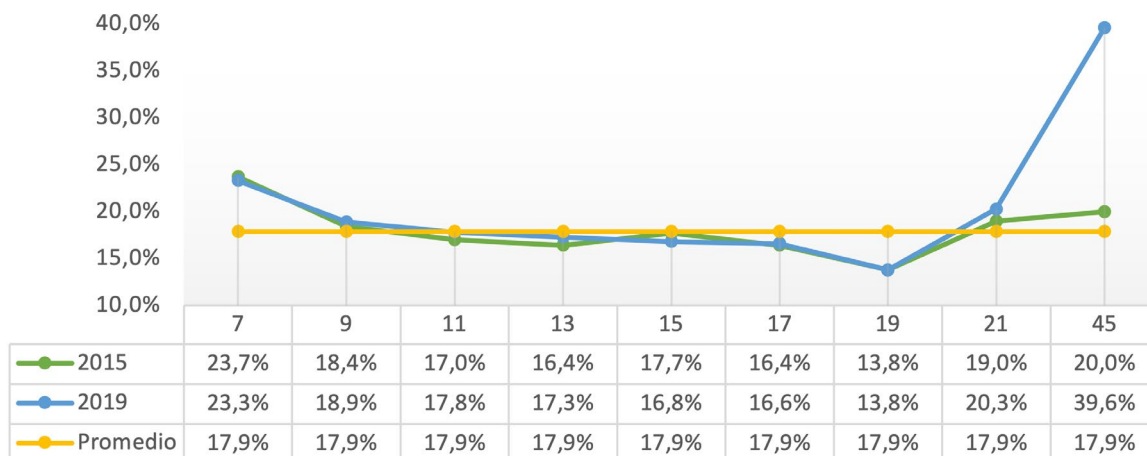
existan retrocesos en materia de representación de género.

Ahora bien, al analizar las mujeres ganadoras según los diferentes tamaños de circunscripciones, se encuentra que los dos extremos muestran una tendencia a sobrepasar el promedio general que estuvo cercano al 18% (figura 4). En el extremo inferior, la circunscripción de menor magnitud (7), donde se ubican 156 municipios de entre 5.001 y 10.000 habitantes, se supera el 23% de concejalas electas para las dos elecciones, cinco puntos por encima del promedio, destacándose los municipios que se encuentran en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Santander con 91, 47 y 46 curules de mujeres para 2015 y 84, 43 y 39 para 2019, respectivamente. En el extremo superior, Bogotá, la tendencia es similar, pero, particularmente relevante en el año 2019, donde se alcanza una participación de mujeres cercana al 40 %, lo que implica que el Distrito Capital pasó de 9 mujeres electas en 2015 a 15 en 2019, hecho explicado en este último caso

por cuatro mujeres electas a nombre de la coalición alianza Colombia Humana - UP y por otras diez provenientes de los partidos Liberal, Conservador, Cambio Radical, Centro Democrático y Alianza Verde, así como por una del GSC “Bogotá para la Gente”.

Por su parte, las tres grandes ciudades en conjunto, también superan el promedio, aunque muy levemente y con comportamientos diferenciales: Cali resulta ser la menos favorable a los intereses de las mujeres, pues solo fue electa una curul para ellas en 2015 y dos en 2019. Mientras tanto, en Medellín y en Barranquilla las concejalas electas fueron respectivamente 5 y 6 en ambos años electorales. Aunque efectivamente estos números son bajos para corporaciones públicas con 21 escaños, hay que recordar que estas ciudades estuvieron bastante por debajo del promedio en cuanto al número de inscritas (ver figura 3), lo que se asocia con la mayor posibilidad de acceso de las mujeres al escenario político en magnitudes grandes de circunscripción.

Figura 4. Porcentaje de curules obtenidas por mujeres para concejos municipales en 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La figura 4 permite observar también que, exceptuando los dos extremos y las tres grandes ciudades, el resto de categorías de tamaño de circunscripción (magnitudes 11, 13, 15, 17 y 19) se encuentran por debajo del promedio. En los 57 municipios de magnitud 15 (de entre 50.001 y 100.000 habitantes) se observa un porcentaje más grande de mujeres electas en el 2015 que en el 2019, el cual se encuentra explicado por un mayor número de curules obtenidas por hombres principalmente en 17 municipios del Valle del Cauca, 10 en Cundinamarca, 10 en Bolívar y 10 en Norte de Santander. Otra posible explicación es que en esta magnitud fue menor en 2015 el número

de municipios en los cuales todas las curules que se obtuvieron fueron sólo para hombres, con un 5 % frente a un 11 % en 2019 (tabla 3).

De acuerdo con los resultados, para 2015 los partidos que cuentan con un mayor porcentaje de mujeres electas son el Liberal, el Conservador y de la U, con un 19 %. No obstante, esto varía para las siguientes elecciones, en las cuales el partido MIRA logra posicionar el 32 % de sus candidatas, y el partido Justas Libre un 25 %; estos son, sin embargo, partidos pequeños, con poco peso en el agregado nacional. El Centro Democrático, el partido Conservador, el Liberal y de la U, alcanzan un 19 % en esa elección, lo que nuevamente

muestra la distancia entre el cumplimiento de la cuota de género y los resultados obtenidos por sus candidatas mujeres. Por su parte, dentro de los partidos que menos tuvieron representantes mujeres dentro de sus concejales electos está Comunes, para el que el 100 % de sus tres candidatos electos fueron hombres (dos con listas partidistas y uno más por coalición). Otros partidos con baja participación de mujeres fueron Partido Reivindicación Étnica con el 7 %, Alianza Democrática Afrocolombiana con 11 % y Polo Democrático Alternativo con 12 %.

Es de señalar también que casos como el de MIRA muestran que inscribir una mayor proporción de mujeres no necesariamente se refleja en los resultados electorales, como ocurrió en las elecciones de 2015, cuando a pesar de contar con paridad y listas alternadas, no logró más de 18% de curules, lo que llevaría a considerar la presencia de otros obstáculos, más allá de la cuota, la paridad y el mandato de posición de las candidatas, para poder alcanzar una más equitativa representación de género.

Finalmente, en cuanto a los grupos significativos de ciudadanos, se encontró que estos pudieron elegir respectivamente 114 y 155 concejales, de los cuales solo un 16,7 % en la primera elección fueron mujeres, mientras que en el 2019 este porcentaje alcanzó el 16,8 %, valores que se encuentran dentro de las tendencias ya descritas. Por su parte, sí existe un resultado a destacar en cuanto a las coaliciones, ya que el número de representantes electas superó el encontrado para el conjunto de partidos, pues fue de un 23,7 %; de todas maneras, un porcentaje bastante alejado de la paridad. Dentro de las curules de coaliciones alcanzadas por mujeres se destaca el caso ya mencionado de Bogotá, donde la alianza Colombia Humana - UP alcanzó cuatro curules, todas ocupadas por mujeres, y Cartago en el Valle del Cauca, un municipio de tamaño de circunscripción 17 que también logró dos representantes femeninas provenientes de la alianza entre el Partido MIRA y ASI. En todos los 24 restantes municipios donde se eligieron mujeres provenientes de coalición, la representación fue de solo una concejala.

4.3 El tipo de lista

Un último elemento relacionado con el sistema electoral tiene que ver con la forma en que los partidos presentaron sus candidatos al electorado, pues como se mencionó en el apartado teórico, existe una amplia discusión académica sobre

los efectos del tipo de lista en las posibilidades de las mujeres de resultar electas. En el caso de Colombia, resulta importante ahondar en lo que dicen las cifras al respecto para las elecciones subnacionales, en la medida en que la normatividad electoral tiene la particularidad de permitirles a los competidores políticos optar por listas cerradas o bloqueadas o por listas de voto preferente en cada circunscripción en la que contienden.

Tal y como ha sido demostrado, tanto a nivel nacional como subnacional, el voto preferente es el mecanismo privilegiado para la inscripción de listas, lo que a su vez se revierte en que le proporcione el mayor número de curules a los partidos y otros competidores políticos (Rodríguez y Quiroga 2021a y 2021b). Estas tendencias se verificaron para las elecciones de 2015 y 2019, en tanto un 96 % de listas presentadas fueron con modalidad de voto preferente. Analizando las variaciones por circunscripción se encuentra que para 2015 en las circunscripciones pequeñas e intermedias el porcentaje promedio de listas preferentes fue de 98 %, mientras que en las corporaciones de magnitud más grande (21 y 45) fue posible notar una disminución al 89 % y 87 %, lo que plantea que en estas ciudades la lista cerrada tuvo más juego en esas elecciones. Sin embargo, en 2019 la tendencia se acentúa, pues en las magnitudes pequeñas e intermedias se postularon entre un 99 % y un 100 % de listas preferentes, a la vez que en las magnitudes 19, 21 y 45 alcanzaron un 98 %, 97 y 96 % respectivamente.

En relación con los partidos políticos, es posible notar que algunos hicieron uso exclusivo del voto preferente, tal fue el caso del partido Conservador y la Alianza Verde, así como dos partidos de minorías étnicas (Colombia Renaciente y el Partido de Reivindicación Étnica). Mientras que los demás partidos combinaron ambos tipos de listas, con mayor proporción de voto preferente. Partidos nuevos tendieron a inscribir sus candidatos mediante listas cerradas como fue el caso del Centro Democrático que en su primera incursión en las elecciones subnacionales de 2015 presentó un 73 % de listas en esta modalidad. Situación que, sin embargo, modificó en 2019, cuando las cerradas representaron sólo un 27 % del total de sus listas. Por su parte, un 88 % y 50 % respectivamente de las listas de los partidos Comunes y Colombia Justa Libres en 2019 fueron cerradas.

Teniendo en cuenta las tendencias anteriores en materia del tipo de listas inscritas, no sorprende encontrar que el número de escaños que logran las mujeres por medio de voto preferente



represente el 97,9 % para 2015 y 99 % para 2019, tal y como puede observarse en la tabla 4. Así, mediante listas cerradas, solo fueron elegidas 44 de 2.121 concejales mujeres electas en 2015 y 20 de las 2.018 elegidas en 2019. Desmenuzando estas tendencias por tamaño de distrito se encuentra que es en las tres grandes ciudades, Barranquilla, Cali, Medellín, donde más mujeres lograron su curul a través de listas cerradas tanto en 2015 como en 2019 (un 16,7 % y un 15,4 % respectivamente). En Bogotá la tendencia es importante en el 2015

pero desaparece completamente en 2019, cuando todas las 15 mujeres son electas mediante voto preferente, lo que de nuevo está relacionado con el cambio realizado en la materia por el Centro Democrático. En esa elección también se presenta un crecimiento importante en las 20 ciudades de tamaño 19, en tanto de no elegirse ninguna mujer en 2015 por lista cerrada, se pasa a elegir mediante esta modalidad a 10 mujeres de cada cien electas en el 2019.

Tabla 4. Curules obtenidas por mujeres de acuerdo al tipo de lista en 2015 y 2019*

Tamaño de Circunscripción	2015				2019			
	Cerrada y bloqueada		Voto preferente		Cerrada y bloqueada		Voto preferente	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
7	3	1,2%	254	98,8%	0	0,0%	224	100,0%
9	11	2,5%	429	97,5%	0	0,0%	420	100,0%
11	8	1,3%	606	98,7%	4	0,7%	592	99,3%
13	12	2,4%	485	97,6%	6	1,2%	484	98,8%
15	3	2,0%	148	98,0%	3	2,3%	128	97,7%
17	4	4,5%	85	95,5%	0	0,0%	82	100,0%
19	0	0,0%	52	100,0%	5	10,6%	42	89,4%
21	2	16,7%	10	83,3%	2	15,4%	11	84,6%
45	1	11,1%	8	88,9%	0	0,0%	15	100,0%
Total	44	2,1%	2.077	97,9%	20	1,0%	1.998	99,0%

*Se incluyen las curules obtenidas por partidos políticos, GSC y coaliciones.

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Es interesante notar que la lista cerrada no resultó satisfactoria para las mujeres del partido Comunes porque pese a ser esta modalidad la de mayor proporción, ninguna mujer fue elegida. Caso contrario el de Justa Libres que presentando la mitad de sus listas en cada modalidad (50% - 50%) logró elegir 4 curules de mujeres de lista cerrada, mientras que en voto preferente no eligió ninguna. El caso de Centro Democrático para 2015 también es favorable para las candidatas, ya que de las 44 curules obtenidas por mujeres en esa elección, 31 correspondieron a dicho partido.

5. Reflexiones finales

El artículo destaca la importancia de ahondar en el conocimiento de realidades subnacionales derivadas de la existencia de diversas categorías de tamaños variables de circunscripciones

definidas para la realización de las elecciones, identificando y explicando la forma como el bajo nivel de representación de las mujeres en concejos municipales se expresa en los territorios. Bajo nivel que se refleja en hechos tales como que en más del 14% de estas corporaciones, especialmente en aquellos pequeños municipios, no fue elegida ninguna mujer en las elecciones estudiadas, lo cual confirma la negativa ubicación de Colombia en relación con sus pares de la región y con otros países del mundo, siendo también este un indicador de deficiencias en su democracia local.

Verificadas las tendencias principales, es evidente que a pesar de lograr sobrepasarse la cuota del 30%, el número de mujeres inscritas no logra traducirse en un número equivalente de mujeres electas y no va a propiciar la masa crítica requerida para fomentar políticas locales

tendientes a lograr la equidad de género. La tardía adopción de la cuota, la distancia existente entre la paridad y el porcentaje vigente y la inexistencia de mandatos de posición en las listas que se relacionan directamente con la existencia simultánea de dos tipos de listas para la presentación de candidaturas, son evidencias de aspectos donde la cuota de género no sigue los aprendizajes logrados en América Latina, ni alcanza los estándares internacionales en la materia.

Uno de los hallazgos que vale la pena resaltar es el aumento que sufre la cuota en las diferentes categorías de tamaños de circunscripción, al convertir el porcentaje previsto en un número entero, siendo los municipios pequeños, especialmente los de magnitud 7, aquellos donde la cuota efectiva es más alta y donde un promedio mayor de mujeres son electas concejales. A su vez, acorde con la teoría, las circunscripciones más grandes también presentan promedios altos de mujeres que logran curules, aunque con algunas variaciones al respecto, que llevarían a revisar casos específicos de ciudades donde esta participación parece no estarse propiciando. En todo caso, estos resultados permiten avalar ambas posturas del debate en torno a las circunscripciones que resultan más favorable a las mujeres, a la vez que permiten contar con evidencia cierta de que aumentos en el porcentaje de la cuota exigida se están traduciendo en avances en el número de mujeres electas, pero que otros factores ligados a condiciones culturales y de contexto de los diferentes municipios entran igualmente en juego.

Otra conclusión a destacar es que se demuestra cómo las concejales colombianas son mayoritariamente electas mediante el mecanismo del voto preferente, en este sentido las circunstancias particulares que dan a los partidos la posibilidad de optar por uno u otro tipo de listas, muestran una particularidad del caso colombiano, que debiera ser comparado con otras experiencias y que genera reflexiones en torno a su incorporación en debates existentes en materia de reforma políticas.

Finalmente, al tratarse de un estudio de carácter general y estadístico, que tiene como referencia el universo de unidades de análisis y de competidores políticos y que recurre a los promedios para determinar tendencias, deja a la luz muchos aspectos que ameritarían mayor profundización a través de estudios de casos, como sería por ejemplo la identificación de aquellas condiciones donde, más allá de las reglas electorales, las mujeres han sido exitosas en sus

aspiraciones electorales o donde lo han sido a través de listas cerradas o por el apoyo explícito de sus partidos o de sus propias iniciativas. Esta tarea debería partir retomando esfuerzos analíticos sobre los concejos municipales y la política local realizados previamente en el país con metodologías cualitativas y que han examinado las trayectorias de mujeres que han logrado acceder a cargos de representación política, así como los obstáculos encontrados en este camino, como en su momento lo hizo Bernal (2005). De igual forma, sería conveniente actualizar la información recopilada y analizada en este estudio con los datos de la reciente elección de octubre de 2023, ya que, especialmente por el lado de los competidores participantes se observaron incrementos notables tanto en el número de partidos como en el de coaliciones, que no necesariamente tenderían a orientarse hacia el fortalecimiento de la representación política de las mujeres.

Referencias

- Acto Legislativo 03 de 2007. Por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política. Congreso de la República de Colombia. 10 de julio de 2007. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes>
- Araújo, C. (2008). ¿Por qué las cuotas no funcionan en Brasil? En: Ríos Tobar, M. (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 129- 156). Catalonia.
- Battle, M. (2017). Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de cuota de género en las elecciones de 2014. *Colombia Internacional*, 1 (89), 17-49. <https://doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.01>
- Battle, M. (2018). Mujeres y elecciones en Colombia: una mirada a la competencia en el nivel subnacional (2002-2015). En: Freidenberg y otros (Ed.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 193-221). Instituto Electoral de Ciudad de México, UNAM.
- Bernal, A. (2011). Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres. *Colombia Internacional*, 1 (74), 89-118. <https://doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.05>
- Bernal, A., Calderón, K., y Bajonero, A. (2023). Mujeres en el Congreso colombiano, 1991-2022: tres décadas de un lento avance. *Reflexión Política*, 25(51), 14-29. <https://doi.org/10.29375/01240781.4680>
- Berevoescu, I. y Ballington, J. (2021). Women's representation in local government: A global analysis. Governance And Participation Section. Un Women. <https://localgov.unwomen.org/index.php/resource/womens-representation-local-government-global-analysis>



- Bosch, G. (2014). Las consecuencias de los sistemas electorales. En: Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales (pp. 317-332). Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Cepal. (2023a). Gender Equality Observatory for Latin America and Caribbean. Legislative power: percentage of women in the national legislative body. <https://oig.cepal.org/en/indicators/legislative-power-percentage-women-national-legislative-body-0> (16.2.2024).
- Cepal. (2023b). Gender Equality Observatory for Latin America and Caribbean. Proportion of elected seats held by women in deliberative bodies of local government. <https://oig.cepal.org/en/indicators/proportion-elected-seats-held-women-deliberative-bodies-local-government-sdg-indicator> (16.2.2024).
- Childs, S. y Krook, M.L. (2008). Critical Mass Theory and Women's Political Representation. *Political Studies*, 56 (3), 725-736. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00712.x>
- Constitución política de la República de Colombia. (1991, 6 de julio). Artículo 312. Gaceta constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Colombia. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Duverger, M. (1954). *Political Parties*. Wiley.
- Duverger, M. (2001). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En: Battle, A. (Ed.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política* (pp. 37-76). Ariel.
- Franceschet, S. (2008). ¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El Impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres. En: Ríos Tobar, M. (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 61-96). Catalonia.
- Freidenberg, F. (2022). La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in) esperados. En: Freidenberg, F. y Gilas, K. (Edits.), *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 19-61). Universidad Autónoma de México.
- Freidenberg, F. y Alva, R. (2017). ¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las reglas electorales en una perspectiva multinivel. En Freidenberg, F. (Ed.), *La representación política de las mujeres en México* (pp. 1-43). Instituto Nacional Electoral.
- Freidenberg F. y Gilas K. (Edits.) (2022). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Universidad Autónoma de México.
- Gilas, K. (2022). Conclusiones. Las piezas de la paridad: las reglas y los actores críticos. En: Freidenberg, F. y Gilas, K. (Edits.), *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 501-515). Universidad Autónoma de México.
- Jaramillo, C. y Valenzuela, M. (2019). Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación. Serie Documento de Trabajo, No. 46. ONPE.
- Kenworthy, L. y Malami, M. (1999). Gender inequality in political representation: a worldwide comparative analysis. *Social Forces*, 78(1). 235-269. <https://doi.org/10.2307/3005796>
- Krook, M.L. (2008). La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. En: Ríos Tobar, M. (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 27-59). Catalonia.
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Congreso de la República de Colombia. 3 de junio de 1994. Diario Oficial No. 41.377. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html
- Ley Estatutaria 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. 14 de julio de 2011. Diario Oficial No. 48.130. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html
- Mechkova, V. y Edgell, A. (2023). Substantive representation, Women's Health, and Regime Type. *Comparative Political Studies*, 0 (0) 56-32. <https://doi.org/10.1177/00104140231204222>
- Nohlen, D. (2014). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación* (2a. edición actualizada y aumentada). Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Ortega, B. y Camargo, G. (2014). Ley de Cuotas en Colombia: Elecciones al Congreso de la República 2014-2018. En: Barrero, F. y Battle, M. (Eds.), *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?* (pp. 87-113). Konrad Adenauer Stiftung.
- Pitkin, H.F. (1985). *El concepto de representación política*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Rashkova, E. y Erzeel, S. (2023). The field of gender and substantive representation: re-conceptualising, measurements and implications. *European Journal of Politics and Gender*, 6(3), 304-307. <https://doi.org/10.1332/251510821X16890760236494>
- Rodríguez Pico, C. R. y Quiroga, M (2021a). El hundimiento de la lista cerrada y bloqueada en las propuestas de reforma política en Colombia. Aspiraciones vs. prácticas políticas. *Opera*, 29(2021), 47-68. <https://doi.org/10.18601/16578651.n29.04>

- Rodríguez Pico, C. R. y Quiroga, M. (2021b). La (fracasada) eliminación del voto preferente en Colombia: entre las aspiraciones normativas y la práctica política. Documento de Trabajo, No. 22. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.15157140.v2>
- Schmidt, G. D. (2020). Are Open or Closed Lists Better for Women? Comparing Lima and the Provinces in Peru. *Apuntes*, 47(86), 147-69. <https://doi.org/10.21678/apuntes.86.930>
- Slaviero, V. (2021). Mujeres al mando: Cuotas de género y representación descriptiva de las mujeres en América Latina. *Asparkia*, (38), 17-39. <http://dx.doi.org/10.6035/Asparkia.2021.38.2>
- Thames, F. C. (2017). Understanding the Impact of Electoral Systems on Women's Representation. *Politics and Gender*, 13(3), 379-404. <https://doi.org/10.1017/S1743923X16000325>
- Tula, M. I. (2015). *Reformas político-electorales y género en América Latina. Perspectivas de consolidación y desafíos pendientes*. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina - IIJ-UNAM - Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Wills, M.E. (2005). El cambio de las reglas de juego como estrategia de inclusión política de las mujeres: frutos y carencias de un proceso. En: Pizarro, E. y Rodríguez Pico, C.R. (Eds.), *Los Retos de la Democracia: Viejas y Nuevas Formas de la Política en Colombia y América Latina* (pp. 160-184). Foro Nacional por Colombia - IEPRI - Heinrich Boll.
- Wills, M.E. (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970 - 2000*. Grupo Editorial Norma.

Femicidios en Ecuador (2015-2021): un análisis subnacional del impacto de la Ley de Erradicación de la Violencia de Género

Femicide in Ecuador (2015-2021): a subnational analysis of the impact of the Gender Violence Eradication Law

Stephanie Castillo Fell 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador
jcastillofell@flacso.edu.ec

Juan Pablo Jaramillo 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador
jpjaramillo25@gmail.com

Resumen

Esta investigación analiza cuál fue el impacto de la aprobación de la Ley Orgánica de Erradicación de Violencia de Género sobre la tasa de femicidios a nivel subnacional en Ecuador. Para ello, se emplea un análisis cuantitativo de regresión con datos de panel que evidencia que la problemática de la violencia de género reaccionó a los cambios institucionales formales y revirtió la tendencia en el aumento de los femicidios, pese al incremento de la criminalidad en el país. Sin embargo, se encuentra que a nivel subnacional existen variaciones en la implementación y el cumplimiento de la Ley. Más allá de los cambios institucionales normativos generados desde el Nuevo Institucionalismo Feminista, los femicidios se explican desde un comportamiento cultural arraigado y condiciones estructurales de la sociedad más profundas como la pobreza por necesidades básicas insatisfechas.

Palabras clave: Ecuador, Violencia de género, mujer, política, legislación.

Summary

This research analyzes the impact of the approval of the Organic Law for the Eradication of Gender Violence on the femicide rate at the subnational level in Ecuador. For this purpose, a quantitative panel data regression analysis is employed, showing that the problem of gender-based violence reacted to the formal institutional changes by reversing the trend in the increase of femicides, despite the rise in crime in the country. However, it is found that at the sub-national level, there are variations in the implementation and enforcement of the law. Beyond the normative institutional changes generated by New Feminist Institutionalism, femicides are explained by entrenched cultural behaviors and deeper structural conditions of society, such as poverty due to unsatisfied basic needs.

Keywords: Ecuador, Gender Violence, women, politics, legislation.

Artículo: recibido el 10 de mayo y aprobado el 26 de junio de 2024.

Cómo citar este artículo:

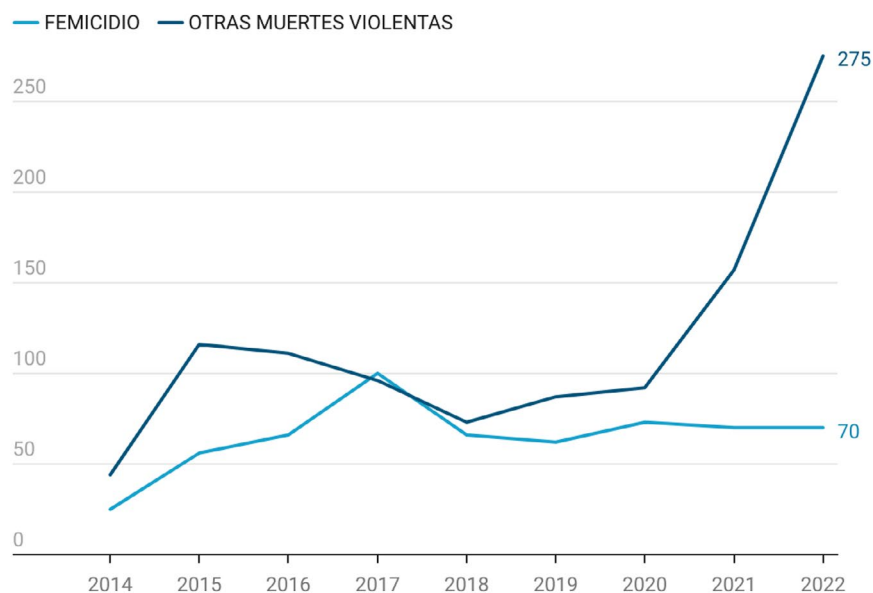
Castillo, S & Jaramillo, J.P. (2024) Femicidios en Ecuador (2015-2021): un análisis subnacional del impacto de la Ley de Erradicación de la Violencia de Género. *Reflexión Política* 26 (53), pp. 149-162. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4995>

1. Introducción

La violencia de género, no hace mucho considerada como una situación doméstica, en la actualidad ha trascendido a la esfera de lo público, convirtiéndose hoy en un problema visible que reproduce desigualdades y pone en riesgo la vida y la seguridad de las mujeres (Htun & Weldon, 2012; Sokoloff & Dupont, 2005; Heise, 2011). Históricamente el monopolio del poder se ha erigido desde lo masculino, manifestando una visión androcéntrica de las relaciones sociales que se expresa a través del machismo y de otras formas de opresión del hombre hacia la mujer, en donde el delito de femicidio se materializa como la forma más exacerbada de violencia de género (Lagarde, 2012).

En Ecuador, siete de cada diez mujeres han sufrido violencia de género a lo largo de su vida (FGE, 2022). La normativa nacional desde el 2014 tipificó dentro del Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014) el femicidio como un delito distinto al homicidio y al asesinato, reconociendo a este crimen como producto de la violencia de género arraigada en la sociedad. La base de datos de la Fiscalía General del Estado (FGE, 2022), la entidad penal encargada de recibir las denuncias, señala que desde la tipificación de esta figura penal, hasta noviembre del 2022, se han registrado 658 femicidios, y 1051 muertes violentas de mujeres que no fueron tipificadas como femicidios sino como asesinatos y homicidios (Ver Figura 1).

Figura 1. Número de víctimas por año



Nota: elaboración propia, datos de la Fiscalía General del Estado (2022)

En dicho contexto, el Estado ha desplegado algunas estrategias institucionales para la prevención del delito y la mitigación de la violencia de género. Por ejemplo, a nivel normativo, la Ley Orgánica de Erradicación de la Violencia de Género (LOIV) establece medidas institucionales, entre ellas, el cofinanciamiento estatal a las Casas de Acogida, refugios diseñados para brindar protección y asistencia especial a las mujeres víctimas de violencia. Esta investigación tiene como objetivo testear empíricamente si la promulgación de la LOIV a partir de 2018

ha logrado reducir la tasa de femicidios a nivel subnacional en Ecuador.

Estudios previos en contextos distintos al de Ecuador han demostrado que cambios progresivos en políticas públicas pueden tener efectos significativos en la reducción de la violencia de género (Htun & Weldon, 2012; Heise, 2011). Así mismo se ha encontrado que los estudios subnacionales permiten realizar estudios comparativos para medir los niveles de desarrollo democrático entre niveles territoriales, identificando prácticas exitosas y áreas de mejora



(Pino, 2016). Ello proporciona un panorama más detallado sobre el impacto y la variación de la LOIV (2018) a nivel local como una medida institucional destinada a frenar los femicidios en el país.

A pesar de ser un estado unitario, Ecuador ha implementado procesos de descentralización que otorgan cierta autonomía a los gobiernos locales. Analizar cómo estos gobiernos adaptan y aplican la LOIV puede ofrecer perspectivas sobre la flexibilidad y eficacia de la política pública en contextos locales diversos. Para ello, se realizan regresiones de tipo panel que buscan definir si existe, o no, un efecto estadísticamente significativo en la aplicación subnacional de la norma. Este análisis incluye variables de control como la violencia contextual (medida por la tasa de homicidios de hombres y mujeres), el tamaño de la población, el porcentaje de población rural, el porcentaje de la población indígena, las características territoriales para las tres regiones del Ecuador y la pobreza por necesidades básicas insatisfechas.

La investigación integra la perspectiva de interseccionalidad propuesta por el NIF y las teorías feministas. La interseccionalidad es un paradigma de intervención que permite comprender formas de discriminación sistemática que operan a nivel de las estructuras sociales como el género, la raza y la clase social (Crenshaw, 1998). En Ecuador y América Latina, la diversidad social, étnica y cultural está profundamente permeada por una serie de desigualdades, la interseccionalidad permite mirar estas complejas capas de discriminación, revelando cómo las mujeres indígenas, afrodescendientes y de clases sociales bajas enfrentan desafíos heterogéneos.

La estadística descriptiva señala que, tras la promulgación de la LOIV en 2018, el promedio de femicidios disminuyó en quince de las veintitrés provincias que componen el Ecuador territorial. Sin embargo, el promedio general del país permaneció igual. Esto sugiere dos cosas: primero, que la aplicación de la ley varía dentro del territorio nacional, a nivel subnacional, y segundo, que no está claro si ha existido un efecto estadísticamente significativo en la disminución de los femicidios a nivel general. Es conceptualmente plausible que los impactos de la LOIV varíen a nivel subnacional ya que el diseño de la norma asigna responsabilidades específicas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y la efectividad de la implementación depende en gran medida del grado de desarrollo institucional y de los recursos disponibles de cada provincia. Esta variabilidad refleja las dinámicas descritas por

Eaton (2017), quien señala que las capacidades institucionales y los recursos disponibles pueden influir significativamente en la implementación efectiva de las políticas públicas a nivel local. Además, es importante considerar que las desigualdades subnacionales son tan relevantes como las desigualdades de raza o clase social en el acceso a oportunidades y bienestar (Otero-Bahamon, 2019).

Desde el marco teórico del NIF, Mackay (2011) argumenta que las instituciones, tanto formales como informales, no son neutras en términos de género, están profundamente influenciadas por normas patriarcales que pueden perpetuar las desigualdades. Sin embargo, también reconoce que estas instituciones tienen el potencial de transformarse y adoptar políticas que promuevan la igualdad de género. En Ecuador, al adoptar localmente la disposición de la LOIV sobre el fortalecimiento a las Casas de Acogida, las instituciones provinciales pueden desarrollar o no, estrategias específicas que aborden las necesidades y desafíos particulares de sus contextos. Este proceso de cambio institucional, impulsado por un enfoque interseccional y feminista, puede conducir a cambios significativos en el comportamiento social, contribuyendo a la reducción de la violencia de género y a la promoción de la igualdad.

Puntualmente, la LOIV (2018) establece que los gobiernos locales deben apoyar la creación y el cofinanciamiento de Casas de Acogida. Estos son espacios y albergues que acogen a mujeres que han sido víctimas de violencia de género y que por su situación de vulnerabilidad no pueden regresar a sus hogares porque sus vidas corren riesgo. Las Casas de Acogida brindan preferencialmente sus servicios a madres de escasos recursos otorgándoles alimentación, descanso y sobre todo protección. En ese sentido estos lugares operan en favor de la prevención del femicidio, como resultado último del continuum de violencia que viven las mujeres desde lo doméstico.

Las bases de datos revisadas como parte de la investigación documental reflejan que en el Ecuador existen veintiocho Casas de Acogida a nivel nacional que reciben fondos públicos (BCE, s.f.), esto sin descartar que puedan existir muchas más que no formen parte del registro del Estado. Por ello, además del análisis cuantitativo, se realizaron entrevistas en profundidad con trabajadores de Casas de Acogida a nivel local para comprender mejor la realidad sobre implementación de la LOIV (2018) en las diferentes provincias. Estas entrevistas permitieron identificar las variaciones en la aplicación de

la ley y su impacto en las comunidades locales, proporcionando claridad sobre cómo ha sido en la práctica, la implementación de la LOIV en los gobiernos locales.

Dicho esto, el presente artículo se organiza de la siguiente manera: primero se presenta la aproximación teórica del NIF, luego se introduce la importancia del enfoque subnacional para el estudio de la violencia de género, y se define la categoría femicidio. Se expone la hipótesis de investigación en donde se detalla el mecanismo causal que lo precede. Posteriormente, en la metodología, se describen los datos y métodos de estimación empleados. Finalmente, se presentan los resultados y hallazgos de la investigación para terminar con las conclusiones.

2. El Neoinstitucionalismo Feminista (NIF)

El neoinstitucionalismo enfatiza la importancia de las instituciones en el comportamiento humano, es así como la configuración de la vida política refleja los patrones arraigados en las prácticas institucionales (Lovedunski, 2020). En ese sentido, es necesario reconocer que las reglas que gobiernan las instituciones están influenciadas por las estructuras de opresión y dominación presentes en la sociedad, como el patriarcado (Freidenberg y Gilas, 2021). Por lo tanto, estas instituciones pueden imponer limitaciones en la interacción con ciertos actores. Al considerar la dimensión de género en el neoinstitucionalismo se puede apreciar el efecto diferencial que las reglas y prácticas tienen en los individuos, lo que es fundamental para comprender la reproducción desigual del poder en la esfera pública (Kenny, 2013; Lowndes, 2020).

En ese sentido, vale mencionar que las reglas del juego que rigen las instituciones, se encuentran supeditadas a las estructuras de opresión y dominación que existen en la sociedad como el patriarcado y, de esa forma, las instituciones pueden generar limitaciones en la interacción con ciertos actores. Por ello, reconocer la dimensión de género en el neoinstitucionalismo permite dar cuenta del efecto diferencial que las reglas y prácticas pueden llegar a tener en los individuos, aspecto clave para comprender la forma desigual en la que se reproduce el poder en la vida pública (Kenny, 2013; Lowndes, 2020).

Es así como, el neoinstitucionalismo feminista vincula los preceptos del neoinstitucionalismo y de la ciencia política feminista (Mackay, 2011) y resulta útil para el estudio de las instituciones formales desde una

perspectiva de género, ya que toma en cuenta las relaciones entre lo masculino, lo femenino, el poder, la continuidad y el cambio (Kenny, 2013, p. 34). Por ello, su aplicación pretende incidir en la transformación paulatina de la forma cómo las instituciones se estructuran.

Resulta trascendental comprender los modos de interacción entre el género y las prácticas institucionales, que lejos de ser neutrales se encuentran contruidos bajo las dinámicas de desigualdad, dominación y opresión que históricamente han moldeado a la sociedad. Kenny (2013) señala que las instituciones están “generizadas”, o *gendered* por su acepción en inglés. Para la autora, decir que una institución es generizada significa que una institución tiene un sexo e interpreta un género, esto significa que la institución en su práctica cotidiana erige, a través de los agentes que la representan, comportamientos masculinizados o feminizados (Kenny, 2013, p. 34).

En el mismo sentido, los individuos que interactúan con las instituciones también lo hacen desde las prácticas de masculinidad o feminidad que conforman su identidad. Esto significa que las prácticas que reproducen dichas instituciones tienen una carga de dominación histórica y cultural atravesada por el género. “Decir que una institución tiene género, entonces, significa que las construcciones de masculinidad y feminidad están entrelazadas en la cultura diaria o la ‘lógica’ de las instituciones políticas” (Kenny, 2013, p. 37). Evidentemente, dentro de la configuración androcéntrica del mundo y de la política, podría decirse que las instituciones son masculinas, un ejemplo de ello es el derecho, además de que, en el ejercicio del poder, existen posiciones institucionales privilegiadas.

Por lo tanto, las prácticas desiguales, hegemónicas e incluso patriarcales de las instituciones se quedan arraigadas a lo largo del tiempo y permiten la producción y reproducción de las mismas desigualdades que las configuran. Esto es resultado de la exclusión histórica de las mujeres en la vida política: “los períodos de reestructuración institucional pueden crear oportunidades para estar ‘al comienzo’ de una institución, abriendo posibilidades para que las cuestiones de género se integren en los procesos de reforma y (re)diseño institucional” (Mackay, 2006, p. 46), lo que se conoce como *regendering* o regeneración institucional.

El neoinstitucionalismo feminista se orienta hacia la consecución de resultados políticos con una perspectiva de género, lo que implica una



importante alteración del *statu quo* institucional. Esto se debe a que la representación del género a menudo tiene significados distintos para las mujeres que para los hombres como actores institucionales (Lovenduski, 2020). Por lo tanto, es fundamental reconocer que las instituciones establecen y limitan ciertas normas que son aceptadas de manera diferenciada por hombres y mujeres dentro de ellas.

A diferencia del institucionalismo histórico que permea una concepción estática de las instituciones, para el neoinstitucionalismo feminista éstas sí pueden cambiar desde la inserción de la perspectiva de género (Kenny, 2013), la cual busca producir una transición hacia prácticas que deslegitimen la opresión natural de los hombres hacia las mujeres. Sin embargo, cabe mencionar que el cambio en la dependencia del camino puede ser una transición lenta, que genera resistencias sobre todo por las estructuras ya incrustadas en la sociedad.

3. La perspectiva subnacional

Este estudio integra una perspectiva subnacional, realizando un análisis comparativo dentro de un mismo país al contrastar las diferencias entre las unidades territoriales y su variación en el tiempo (Landman, 2011). Utilizando variables agregadas a nivel provincial, el estudio observa los cambios a lo largo del tiempo. Específicamente, se analiza el femicidio en el territorio ecuatoriano desde un enfoque subnacional. Ecuador, a pesar de ser un país pequeño, presenta una gran diversidad cultural, étnica y socioeconómica, lo que lo convierte en un caso ideal para evaluar la interseccionalidad de la violencia de género (Sokoloff & Dupont, 2005).

Es importante reconocer que los estudios subnacionales se han centrado mayormente en la investigación de estados federales, desplazando la atención de este enfoque en estados unitarios (Pino, 2016). Los estudios subnacionales en Ecuador son escasos, lo que convierte a este país en un caso interesante y relevante para el análisis. Además, esta investigación no solo aborda una brecha en la literatura, sino que también integra una perspectiva de género al estudiar el femicidio desde una perspectiva local. En Ecuador, las mujeres enfrentan desigualdades específicas debido a su etnia, raza y clase social, lo que hace que un enfoque subnacional permita captar las variaciones económicas y culturales entre las provincias y su influencia en la violencia de género, así como en su capacidad de adoptar la LOIV.

De acuerdo con Otero-Bahamon (2019), la diversidad cultural, étnica y socioeconómica en América Latina, incluido Ecuador, requiere un análisis subnacional detallado para entender las desigualdades estructurales que afectan la implementación y la efectividad de las políticas públicas. Tapia (2023), destaca que la violencia de género y las prácticas patriarcales no se distribuyen de manera uniforme en un país, las variaciones entre las distintas unidades territoriales permiten entender por qué la violencia se manifiesta de manera distinta en cada región. Así, un análisis subnacional permite comprender cómo la falta de políticas locales puede contribuir a la perpetuación de la violencia y a la falta de prevención y justicia para las víctimas.

Ecuador se encuentra dividido en tres grandes regiones: Costa, Sierra y Amazonia, cada una presenta contextos culturales distintos con patrones machistas profundamente arraigados que se reproducen en las prácticas y en la vida cotidiana de sus habitantes. Por lo tanto, es esencial integrar la perspectiva interseccional (Crenshaw, 1998) para comprender las múltiples dimensiones de la desigualdad que enfrentan las mujeres. Esta perspectiva permite, a su vez, analizar cómo estas desigualdades influyen en las prácticas cotidianas que se reproducen a nivel de los gobiernos locales. Por ejemplo, en la asignación de recursos, la capacidad institucional y la importancia social y cultural que los GAD dan al desarrollo y fortalecimiento de las Casas de Acogida como una estrategia de la LOIV para la prevención del femicidio.

4. Violencia de género, femicidio y la LOIV

Este apartado expone las tendencias identificadas para la comprensión del fenómeno estudiado desde la variable dependiente, el delito de femicidio. Desde las teorías feministas, Radford y Russell (1997) definieron al femicidio como el asesinato misógino de mujeres cometido por hombres, siendo un tipo extremo de violencia sexual. El femicidio comprende una mezcla de agresión, una fuerza dañina, depredadora y de dominación sexual (Lagarde, 2012, p. 22). Por ello, Segato (2003) hace referencia a lo que se conoce como un modelo estructural de la comprensión de las relaciones de género, donde el femicidio es el fin último de la violencia de género.

El género es una construcción social que responde a una concepción normativa configurada dentro de un sistema binario y que se manifiesta en la vida pública desde la identidad del sujeto

(Butler, 2006). Kenny (2013) señala que el género no opera únicamente a nivel interpersonal, sino que opera a nivel de estructuras en las instituciones. En ese sentido, la estructura de dominación patriarcal define códigos de conducta y estereotipos que legitiman la desigualdad, “ordena las relaciones entre categorías que, como el género, exhiben marcas de estatus diferenciados, señas clasificatorias que expresan un diferencial de valor en un mundo jerárquico” (Segato, 2003, p. 253). Así las categorías de género femenino y masculino generan una dialéctica desigual que crea una diferencia y ubica en una superioridad natural al hombre por sobre la mujer, en donde la categoría mujer se define en términos relacionales desde su alteridad con la categoría hombre.

La falta de correspondencia entre las posiciones y las subjetividades dentro de ese sistema articulado, pero no enteramente consistente, produce y reproduce un mundo violento. Ese efecto violento resulta del mandato moral y moralizador de reducir y aprisionar a la mujer en su posición subordinada, por todos los medios posibles, recurriendo a la violencia sexual, psicológica y física, o manteniendo la violencia estructural del orden social y económico en lo que hoy los especialistas ya están describiendo como la ‘feminización de la pobreza’. (Segato, 2003:145)

Para Arendt (2005), la violencia, en su amplio espectro, es el empleo de la fuerza en las relaciones humanas, un acto pre político dominante que conduce al horror. Es una forma de opresión ejercida por el hombre, por el Estado y por la sociedad. Ampliando dicha definición, para comprender la violencia de género, es necesario añadir a esta perspectiva el sujeto político mujer, y la situación de dominación como una institución de opresión legítima en el ámbito doméstico y naturalizada en la sociedad que afecta de manera diferenciada a las mujeres. Incháustegui (2014) define a la violencia femicida como un dispositivo de poder masculino para restablecer y mantener posiciones de dominio actuando como un mecanismo de control frente a las transgresiones de las mujeres a los roles tradicionales de género.

El delito de femicidio, por lo tanto, es la manifestación pública de un intento de restaurar y controlar el orden patriarcal y el dominio masculino, que resulta en el asesinato de mujeres y niñas, “el asesinato intencional de una mujer por el hecho de ser mujer” (CEPAL, 2013, p. 1). Desde la normativa penal ecuatoriana, en el año 2014

con la promulgación del Código Orgánico Integral Penal (COIP) se tipifica el delito de femicidio como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, que dé muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género (art. 141, 2014). Posteriormente, tras varios años de lucha feminista, en el año 2018 se promulga la Ley de Erradicación de la Violencia de Género (LOIV), la cual está centrada en el derecho a una vida libre de violencia y reconoce la existencia simultánea y sistemática de diferentes formas de discriminación hacia la mujer, entre ellas: violencia sexual, violencia física, violencia psicológica, violencia económica y patrimonial, violencia simbólica. La normativa antes referida dentro de su art. 38, establece entre las funciones de los GAD el deber de:

e) Garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género, los servicios integrales de Casas de Acogida con personal especializado, tanto en los cantones como en las provincias, que pueden para su garantía, establecerse en mancomunidad o a través de alianzas público- privadas, debidamente articulados con la Red de Casas de Acogida a nivel nacional. (LOIV, 2018, art. 38)

Por consiguiente, esta Ley implica el establecimiento y financiamiento oficial de Casas de Acogida y Centros de Atención Integral como mecanismos locales de prevención contra la violencia de género. Esta disposición normativa respalda la creación de instituciones formales a nivel subnacional, como una estrategia para abordar el problema del femicidio en el país. El marco legal previamente expuesto no solo reconoce la violencia de género en sus múltiples formas, sino que también establece la obligación de los GAD de garantizar servicios integrales de protección y prevención del femicidio para la garantía de una vida libre de violencia para todas las mujeres en el Ecuador.

5. Hipótesis de investigación

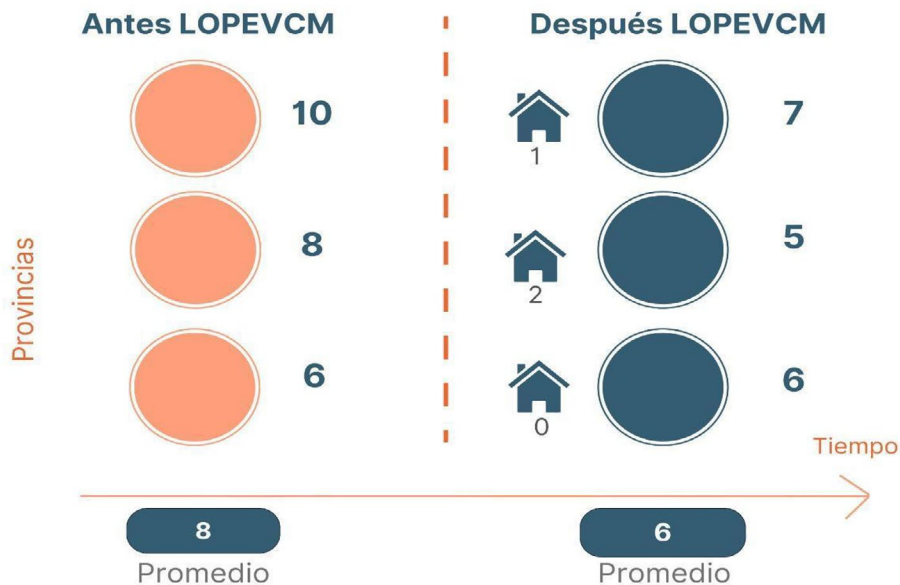
La hipótesis de la presente investigación señala que el NIF provoca cambios en los comportamientos de la sociedad que mejoran la vida de las mujeres. Puntualmente sostenemos que a partir de la promulgación de la LOIV, que entró en vigor en el año 2018, la tasa de femicidios a nivel provincial cambió su tendencia. Esta normativa obligó a los GAD a que apliquen políticas institucionales de prevención de la violencia de género, más específicamente, el fortalecimiento de servicios

integrales de Casas de Acogida con personal especializado, tanto en los cantones como en las provincias.

La hipótesis se fundamenta en que las instituciones importan y, por ello, limitan las relaciones de poder: el cambio en las instituciones conduce a cambios en la conducta humana. Si se cambian las reglas de la sociedad, se cambia la sociedad. Puntualmente, en este caso a partir de

2018, la LOIV dictaminó que los GAD fortalecerían y ampliarían los servicios que brindan las Casas de Acogida, a partir de medidas como el cofinanciamiento. Esto, en teoría, llevaría a que a nivel subnacional la aplicación de la LOIV sea desigual, pero también a que a nivel promedio exista un efecto de disminución en la tasa de femicidios producto de que las Casas de Acogida previenen la violencia de género y salvan vidas.

Figura 2. Mecanismo causal, disminución de femicidios en las provincias



Fuente: elaboración propia

En términos simplificados, asumamos que tenemos un país de tres provincias. En un primer momento la primera provincia tenía diez femicidios, la segunda ocho y la tercera seis. El poder legislativo a nivel nacional emite una Ley que obliga a las provincias a construir y financiar Casas de Acogida e implementar otras medidas para reducir la violencia de género. La primera provincia invierte en una Casa de Acogida, la segunda en dos y la tercera en ninguna. Por lo mismo, en un segundo momento la primera provincia registra siete femicidios, la segunda cinco y la tercera seis. La Ley se aplicó nacionalmente, pero de manera diferenciada en cada provincia, sin embargo, en promedio las provincias uno, dos y tres exhiben menos casos de femicidios en el segundo momento (6) que en el primero (8). Esto conlleva a concluir que las instituciones importan porque determinan cómo los recursos públicos se distribuyen y que un cambio desde lo normativo puede alterar las relaciones de poder, en este caso la violencia patriarcal a nivel subnacional.

6. Metodología

La presente investigación es de carácter cuantitativo, sin embargo, dada la necesidad de comprender más profundamente los fenómenos estructurales que inciden en la aplicación diferenciada de la LOIV a nivel subnacional, se complementó con cuatro entrevistas semiestructuradas a Casas de Acogida distribuidas en las regiones Costa, Sierra y la Amazonía del país. Las entrevistas permitieron captar las experiencias y percepciones de los actores involucrados en el sistema de protección a mujeres víctimas de violencia, ofreciendo un contexto más detallado de las dinámicas locales que se viven en las Casas de Acogida, recolectando testimonios que enriquecieron la información estadística derivada de este trabajo.

El alcance de la investigación se centra en el contraste de hipótesis mediante inferencia estadística (Landman, 2011). En este caso, se testea si los cambios institucionales de carácter normativo en la prevención de la violencia de género, específicamente la política pública de apoyo

gubernamental a las Casas de Acogida por parte de los gobiernos subnacionales, han tenido un efecto en la disminución de la tasa de femicidios. El método de estimación se basa en una regresión, de tipo panel, de efectos aleatorios con errores estándar robustos, clusterizados por provincia para tener en cuenta la heterocedasticidad y la correlación serial dentro de los grupos. El uso de efectos aleatorios, en lugar de mínimos cuadrados ordinarios (OLS), se justifica por los resultados de la prueba de Breusch-Pagan (ver anexo).

La variable dependiente utilizada es la tasa de femicidios por cada 100 mil habitantes en cada provincia, calculada anualmente entre 2015 y 2021. Esta tasa se construye dividiendo los casos de femicidio en cada provincia por la población de dicha provincia y multiplicando el resultado por 100 mil. Este enfoque permite comparar la incidencia de la violencia de género a nivel subnacional sin las distorsiones causadas por la heterogeneidad de la población en el territorio.

La variable de interés o variable independiente es la entrada en vigor de la LOIV, la cual se operacionaliza mediante una variable dicotómica, que toma el valor de 0 antes de la existencia de la LOIV y el valor de 1 después. Es decir, todos los datos a partir de 2018 toman el valor de 1 y antes de esta fecha el valor de 0. Esta variable interactúa con una variable de tendencia temporal para observar si hay un cambio en la tasa de femicidios a lo largo del tiempo como resultado de la aprobación de la ley, considerando que entre 2015 y 2017 los femicidios venían en ascenso (FGE, 2022). Simplificadamente, se busca determinar si la tasa de femicidios por cada 100 mil habitantes dejó de incrementarse año tras año.

En teoría, la ley se aplica de manera diferenciada en cada provincia, pero en promedio, debería de producirse una disminución en la violencia de género a partir de la entrada en vigor de la LOIV, *ceteris paribus*. Reconociendo el carácter multidimensional del fenómeno (King, Keohane y Verba, 2021), la estimación también incluye variables de control como: la violencia contextual medida por medio de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, el logaritmo natural de la población, el porcentaje de población rural, el porcentaje de población indígena, características territoriales regionales (Sierra y Amazonía, dejando como variable base de comparación a la región Costa) y finalmente, la pobreza censal medida por necesidades básicas insatisfechas.

Más formalmente nuestra estimación se define como:

$$Y_{it} = \beta X1_{it} + \beta X2_{it} + \beta X1 * X2_{it} + \beta XW_{it} + C + \varepsilon_{it} + u_t$$

Donde:

Y es la tasa de femicidios por cada 100 mil habitantes (Tasa_femicidios).

X1 es la variable dummy de la entrada en vigor de la LOIV (LOIV).

X2 es la variable de tendencia temporal (Tendencia).

X2*X1 es la interacción entre la variable dummy y la tendencia (i.LOIV* c.Tendencia).

XW es una matriz de variables de control que incluyen la violencia contextual medida por medio de la tasa de homicidios de hombres y mujeres, el logaritmo natural de la población, el porcentaje de población rural en la provincia, el porcentaje de población indígena, características territoriales regionales: Sierra y Amazonía, dejando como variable base de comparación a la región Costa y, finalmente, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas.

C es la constante.

ε_{it} y u_t son los términos de error de una estimación de efectos aleatorios.

El subíndice i corresponde a cada provincia y el subíndice t es el año.

Se esperaría que un aumento en la tasa de homicidios de hombres y mujeres conduzca a un incremento en los femicidios, ya que podría existir un subregistro de los femicidios en comparación con los homicidios. No obstante, si estas variables no están correlacionadas entre sí, se demostraría que los femicidios y los homicidios son distintos fenómenos y que su tipificación por separado está plenamente justificada, ya que obedecen a distintas problemáticas sociales. El aumento de los homicidios en Ecuador se debe al incremento del narcotráfico (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva, 2020) y, aunque también afecta a las mujeres, estas muertes no caen propiamente dentro de la definición legal y operacional del femicidio.

Simultáneamente desde una perspectiva interseccional (Crenshaw, 1998; Sokoloff & Dupont, 2005) planteamos que una serie de elementos geográficos y culturales podrían incidir sobre la tasa de femicidios. Sería de esperar que las provincias más pobladas obtengan mayores tasas de femicidios por un factor probabilístico. Asimismo, es probable que existan diferencias entre las provincias con mayor o menor porcentaje de población rural, así como en aquellas con diferentes porcentajes de población indígena. Además, las características culturales de cada región podrían registrar variaciones en la tasa de femicidios.



También se esperaría que las provincias con mayores carencias registren mayores tasas de femicidios, dado a que la pobreza en muchos casos está feminizada (Segato, 2023). La pobreza es una forma de violencia invisible que se correlaciona con la violencia física, una expresión visible de la misma. La relación entre pobreza y femicidio evidencia que este delito tiende a concentrarse en áreas con desventajas sociales, generalmente caracterizadas por altas desigualdades económicas (Benson et al., 2003). No obstante, no se puede concluir que los femicidios solo afecten a las mujeres pobres. Sin embargo, sí se pudiese decir que mayores ingresos pueden generar mayor protección frente a factores de riesgo de femicidio (Abramsky et al., 2011).

Los datos empleados en la presente investigación provienen de la Fiscalía General del Estado y la Policía Nacional para los registros de femicidios y asesinatos.¹ La Fiscalía General del Estado es la responsable de la acusación penal y de encauzar a las muertes violentas dentro de cada tipo penal, es por ello, que se utiliza esta estadística y no otra estadística asociada con muertes violentas de mujeres. Por otra parte, para el resto de las variables empleadas la fuente fue el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), particularmente el

censo 2010 y las proyecciones poblacionales por provincia. Por ende, todos los datos son de carácter público.² El periodo de análisis corresponde a los años 2015-2021 y se computan de manera anual y a nivel agregado de provincia. Esto conlleva a que existan 161 observaciones al tomar en cuenta las 23 provincias del territorio continental de Ecuador. Se cuenta con 69 observaciones antes de la aplicación de la LOIV y 96 observaciones posterior a la misma.

La estadística descriptiva señala que la tasa de femicidios promedia 0.48 casos por cada 100 mil habitantes a nivel provincial, tanto antes como después de que la LOIV fuese implementada. La tasa varía en valores entre 0 y 3.17 femicidios por cada 100 mil habitantes. La desviación estándar es mayor (0.52) para el periodo posterior a la implementación de la ley. Por otra parte, el logaritmo natural de la población y la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes son mayores para el periodo de 2018 en adelante. Por otra parte, la tasa de homicidios para hombres y mujeres sufre un incremento desde 4.23 casos por cada 100 mil habitantes antes de la implementación de la LOIV, a 4.95 después de la misma, la tendencia de muertes violentas en los últimos años es al alza (Ver tabla 1).

Tabla 1. Estadísticas descriptivas

Estadísticas antes de la Ley					
Variable	Obs	Media	DS	Min	Max
Tasa Femicidios	69	0.4799	0.4334	0.0000	1.9871
Tasa Homicidios	69	5.0839	3.3019	0.9786	16.2414
Logaritmo de la población	69	12.9460	0.9686	11.5115	15.2524
Ruralidad	69	0.5139	0.1534	0.1551	0.7246
Pobreza censal	69	0.6797	0.1225	0.3346	0.8705
Población indígena	69	0.1495	0.1693	0.0020	0.5670
Sierra	69	0.4783	0.5032	0.0000	1.0000
Amazonía	69	0.2174	0.4155	0.0000	1.0000
Estadísticas después de la Ley					
Variable	Obs	Media	DS	Min	Max
Tasa Femicidios	92	0.4792	0.5173	0.0000	3.1742
Tasa Homicidios	92	6.3416	5.0994	0.8305	26.4822
Logaritmo de la población	92	13.0000	0.9600	11.5933	15.3080
Ruralidad	92	0.5141	0.1532	0.1551	0.7246
Pobreza censal	92	0.6797	0.1223	0.3346	0.8705
Población indígena	92	0.1495	0.1690	0.0020	0.5670
Sierra	92	0.4783	0.5023	0.0000	1.0000
Amazonía	92	0.2174	0.4147	0.0000	1.0000

Fuente: elaboración propia con base en las bases de datos de FGE y Policía Nacional y el INEC.

1. Asesinatos y homicidios se tratan de manera indistinta a lo largo del texto.
2. La base de datos y el do file es público en el siguiente repositorio <https://github.com/jpiaramillo25/Femicidios-ecuador>

La población rural promedia el 51.41% y varía entre el 15.51% y el 72.46%. La población indígena promedia el 14.95% y varía entre el 0.02% y el 56,70% entre las provincias para el año 2010. En lo que respecta a la pobreza por necesidades básicas insatisfechas se define como pobre a quien forma parte de un hogar carente de al menos una de las necesidades básicas representadas en los siguientes componentes: “i) calidad de la vivienda, ii) hacinamiento, iii) acceso a servicios básicos, iv) acceso a educación y, v) capacidad económica” (INEC, s.f.). Es así como el promedio de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en el año 2010 a nivel provincial es del 67,97% con valores que varían entre el 33,46% y el 87,05%.

7. Resultados

La tabla 2 refleja los resultados de las regresiones obtenidas a través del panel de datos. Al modelo base (1), en donde la tasa de femicidios se explica únicamente por la entrada en vigor de la LOIV y la interacción con la tendencia temporal, se le fueron agregando las distintas variables de control, en total son cuatro modelos. El modelo 2 incluye la tasa de homicidios de hombres y mujeres como control, el modelo 3 agrega las variables de control asociado con características geográficas-culturales y finalmente el modelo final (4) incorpora también la pobreza por necesidades básicas insatisfechas.

Tabla 2. Resultados de los modelos de regresión

VARIABLES	(1) Femicidios	(2) Femicidios	(3) Femicidios	(4) Femicidios
1.LOIV	0.0653 (0.207)	0.154 (0.228)	0.176 (0.244)	0.140 (0.255)
Tendencia	0.115*** (0.0441)	0.120*** (0.0442)	0.120*** (0.0458)	0.118*** (0.0456)
1.LOIV*Tendencia	-0.104* (0.0578)	-0.130** (0.0614)	-0.137** (0.0690)	-0.126* (0.0709)
Tasa Homicidios		0.0156 (0.0112)	0.0195 (0.0125)	0.0132 (0.0122)
Logaritmo de la población			0.0445 (0.0547)	0.0945 (0.0675)
Rural			0.374 (0.314)	0.124 (0.267)
Población indígena			-0.453 (0.407)	-0.384 (0.410)
Sierra			0.141 (0.0918)	0.246** (0.112)
Amazonía			0.489** (0.246)	0.517** (0.246)
Pobreza Censo				0.947** (0.385)
Constante	0.364*** (0.0814)	0.294*** (0.0646)	-0.597 (0.913)	-1.797 (1.242)
R2 dentro	0.0000	0.0235	0.0219	0.0251
R2 entre	0.0000	0.1288	0.3818	0.4138
R2 general	0.0169	0.0506	0.1439	0.1598
Observaciones	161	161	161	161
Provincias	23	23	23	23

Errores estándares robustos clusterizados por provincia en paréntesis

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

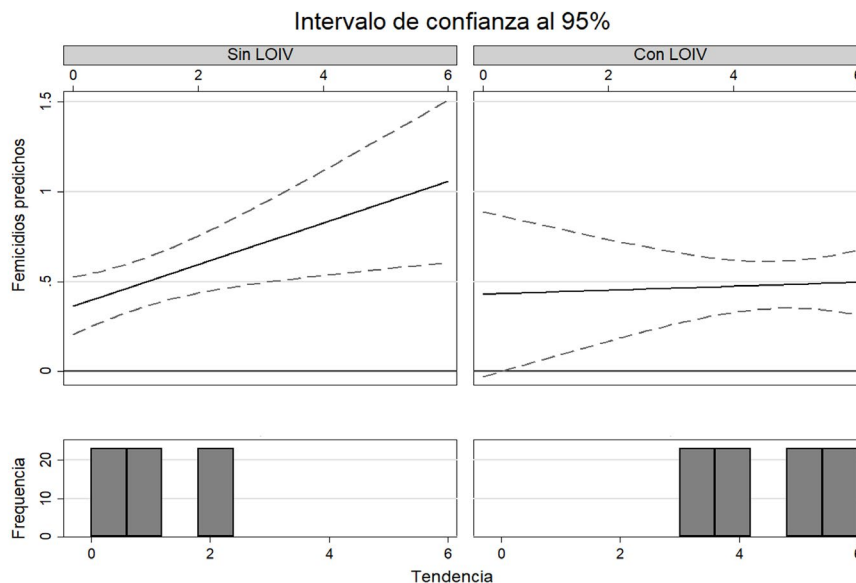
Fuente: elaboración propia.



En todas las especificaciones econométricas estimadas se observa que la LOIV y su interacción con la tendencia temporal es significativa en alguno de sus términos, por lo que se puede determinar que se ha logrado cambiar la tendencia temporal en la tasa de femicidios. La violencia de género ha disminuido tras cambios en la institucionalidad

formal. La figura 3 simplifica la interpretación, en el cuadro de la izquierda se observa el comportamiento de los femicidios sin LOIV y en el de la derecha el comportamiento con el efecto de la ley, apreciando así que existen distintas tendencias la primera al alza y la segunda sin tendencia.

Figura 3. Tasa de femicidios predicha sin y con LOIV sin controles



Fuente: elaboración propia

En el modelo 2 se testeó si la tasa de homicidios tenía relación con la tasa de femicidios. No se encontró una relación significativa, esto señalaría que los asesinatos y homicidios de hombres y mujeres no se encuentran correlacionados con los femicidios, lo que implica que la violencia machista que oprime la vida de las mujeres es distinta a la violencia en general de la sociedad, a razón de que las condiciones misóginas de dominación antes señaladas se han institucionalizado y naturalizado en la sociedad. Por tanto, desde una perspectiva empírica, se justifica que la tipificación de los femicidios se diferencie de los asesinatos y homicidios, validando al NIF que promueve un mecanismo institucional que tipifica al femicidio como un crimen que se diferencia del homicidio o asesinato (Radford y Russell, 1997).

A partir de la especificación 3 de la tabla antes expuesta, se encuentran resultados significativos para características de las provincias que explican la tasa de femicidios. Puntualmente, se encuentra que en las provincias de la Amazonía y la Sierra (modelo 4) la tasa de femicidios es mayor a la Costa, con un error estándar menor al 5%, lo que implicaría que a nivel subnacional existen diferencias significativas en cuanto a la incidencia

del femicidio subordinadas a las regiones. No se encontraron efectos estadísticamente significativos del tamaño de la población, el porcentaje de ruralidad o el porcentaje de población indígena.

En el modelo 4 se incorpora la pobreza por necesidades básicas insatisfechas medida en el censo del 2010, que es el factor explicativo de mayor alcance de la tasa de femicidios a nivel subnacional. El coeficiente es positivo y estadísticamente significativo con un error estándar menor al 5%, señalando que, a mayores necesidades insatisfechas básicas a nivel provincial, la tasa de femicidios por cada 100 mil habitantes aumenta. Esto conlleva a determinar que a nivel subnacional la incidencia de las condiciones de vida de los habitantes tiene un efecto sobre el femicidio.

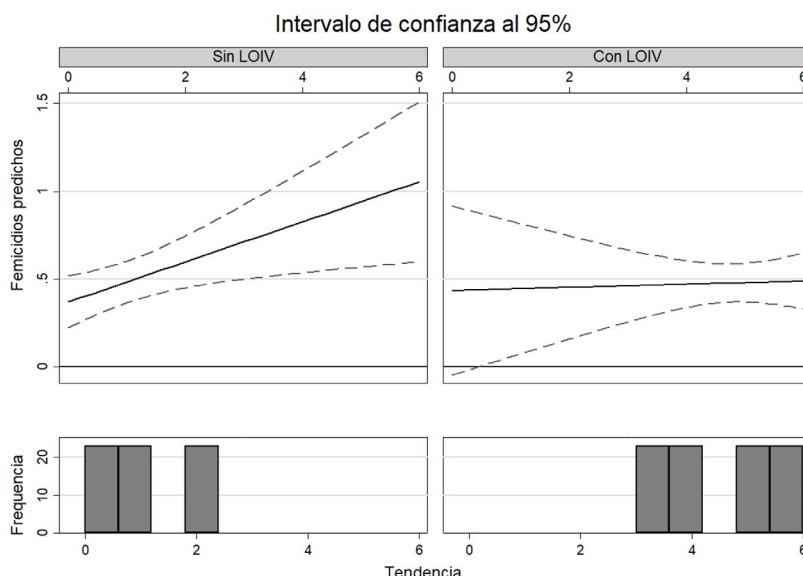
Lo anterior determina que las provincias con mayores carencias económicas son los territorios en los que la violencia patriarcal se manifiesta en mayor grado. Sin duda, esto avalaría el planteamiento de que la violencia machista responde a factores estructurales e interseccionales de desigualdad sociedad, condiciones como la carencia de educación, de empleo digno, salud, agua y alimentación, así como hábitat y vivienda precaria aumentan la posibilidad de eventos de

violencia machista coincidiendo con los estudios de Benson et al. (2003), Abramsky et al. (2011) y Tapia (2023).

Cabe recalcar que la medida empleada es un indicador rezagado, da cuenta de la incidencia de la pobreza hasta once años después de la misma, a nivel agregado. Como se puede apreciar en la figura 4, el cambio en la tendencia con todos los controles

sigue siendo estadísticamente significativo, *ceteris paribus*, la entrada en vigencia de la LOIV (2018) cambió la tendencia temporal permitiendo una contención de la tasa de femicidios por cada 100 mil habitantes. La estimación determina que, sin la ley, en el lapso del periodo en estudio los femicidios se hubiesen incrementado de 0.5 a alrededor de 1.2 por cada 100 mil habitantes.

Figura 4. Tasa de femicidios predicha sin y con LOIV con controles



Fuente: elaboración propia

Entre los testimonios recogidos durante las entrevistas que se hicieron a las Casas de Acogida resulta pertinente señalar que las organizaciones contactadas recibieron de manera parcial o total fondos del Estado, prioritariamente de los GAD. Esto evidencia el despliegue presupuestario conforme a la LOIV, lo que es consistente con los hallazgos cuantitativos que muestran una estabilización en las tasas de femicidios tras la implementación de la ley.

Los testimonios destacan las diferencias culturales y socioeconómicas entre regiones, con provincias como Carchi en la Sierra, enfrentando contextos machistas arraigados que dificultan la aplicación de políticas de género. Una trabajadora de una Casa de Acogida en la provincia del Carchi, región Sierra, señala que, como parte del Plan de Ordenamiento Territorial del GAD, se encuentra contemplada la necesidad de atender a las mujeres que son víctimas de violencia, evidenciando la implementación del NIF en las políticas públicas locales. Sin embargo, la misma trabajadora señala que el contexto cultural y local de la provincia, en sus prácticas cotidianas, es bastante machista y

esto impide el efectivo cumplimiento de la LOIV, un óptimo desarrollo y la potenciación de los servicios que ofrece la Casa de Acogida en la provincia.

Se encontró también que la efectividad del apoyo local, varía entre provincias, reflejando las disparidades en la capacidad institucional y económica. Por ejemplo, en la provincia de Orellana, región amazónica, la entrevistada señaló que la Casa de Acogida dejó de recibir financiamiento estatal y que dependen de donaciones de la sociedad civil, lo que refleja las dificultades adicionales en regiones con menores recursos. Esto se alinea con los resultados cuantitativos que muestran mayores tasas de femicidios en la Amazonía y la Sierra en comparación con la Costa. La pobreza y las carencias socioeconómicas, identificadas como factores significativos en el análisis cuantitativo, también se reflejan en los desafíos operativos mencionados por las trabajadoras entrevistadas.

El testimonio de una trabajadora de una Casa de Acogida en la Costa ecuatoriana, específicamente en las provincias de Santo Domingo y Manabí, refleja también la variabilidad en la capacidad del financiamiento estatal. En



la Costa, las Casas de Acogida contactadas reciben apoyo parcial de los GAD, mientras que el resto de los fondos proviene de la autogestión. La entrevistada identifica la falta de voluntad política de los gobiernos locales y del Estado para enfrentar efectivamente la violencia de género, al mismo tiempo que existe una demanda creciente de servicios de protección para mujeres. Esto se manifiesta en la impunidad (Tapia, 2023) y la falta de acceso a una justicia equitativa para las mujeres víctimas de violencia. Desde la perspectiva del NIF, esta falta de voluntad política y de capacidades institucionales responde al hecho de que las instituciones están generizadas y operan dentro de estructuras patriarcales.

Un hallazgo interesante fue que todas las Casas de Acogida contactadas funcionaban de manera previa a la publicación de la LOIV (2018), algunas inclusive desde la década de los noventa. Estas instituciones fueron creadas por la sociedad civil y redes de apoyo como respuesta a la violencia contra las mujeres, y sustentadas mediante recursos autogestionados y donaciones antes de contar con un marco legal. El trabajo de estas instituciones informales feministas ha desafiado las estructuras tradicionales del Estado, intentando generar un cambio en la dependencia del cambio institucional a través de la regeneración de las instituciones. Sin embargo, como se destaca en los testimonios, a pesar de las leyes, no hay voluntad política ni capacidad institucional para enfrentar la violencia de género ni para garantizar la justicia de género.

8. Conclusiones

La investigación confirma que la LOIV ha tenido un impacto positivo en la estabilización de la tasa de femicidios a nivel nacional, revirtiendo la tendencia creciente observada antes de su implementación. Esto sugiere que los cambios institucionales formales han influido en la reducción del cometimiento de este delito, alineándose con la premisa de que las instituciones importan y pueden cambiar el comportamiento humano. Pese a ello, los resultados también muestran que su implementación y cumplimiento varían significativamente a nivel subnacional. Aunque hay un efecto promedio de disminución en la tasa de femicidios, la aplicación desigual de la LOIV, en diferentes provincias, refleja diferencias en la capacidad institucional y la voluntad política de los GAD.

Las Casas de Acogida han recibido apoyo parcial del Estado, principalmente a través

de los GAD, complementado con autogestión y donaciones. Sin embargo, la sostenibilidad financiera varía entre provincias, afectando la capacidad operativa de estas instituciones. La falta de voluntad política y los desafíos culturales y estructurales siguen siendo barreras significativas para la implementación efectiva de la LOIV. Las tasas de femicidios son más altas en regiones con mayores carencias socioeconómicas, subrayando la importancia de abordar desde una perspectiva interseccional las desigualdades estructurales para reducir la violencia de género, considerando las especificidades locales y las prácticas culturales machistas arraigadas.

La implementación de medidas institucionales, como la tipificación del femicidio y la promulgación de la LOIV, refleja un compromiso con el cambio institucional. Las redes de autocuidado y autogestión de la sociedad civil han sido fundamentales para enfrentar el femicidio, existiendo como instituciones informales antes de la LOIV y oficializándose con su entrada en vigor. No obstante, el apoyo Estatal sigue siendo limitado y la falta de un sistema de estadísticas sólido dificulta la investigación empírica.

A pesar de estas dificultades, la investigación sugiere que la LOIV ha contribuido a mitigar la violencia de género. Sin embargo, la pobreza y las condiciones culturales locales siguen siendo determinantes en la tasa de femicidios, con las provincias de la Sierra y la Amazonía presentando las tasas más altas. Esto subraya la necesidad de políticas subnacionales diferenciadas y específicas para cada región, que aborden las desigualdades estructurales y promuevan un entorno más seguro y equitativo para las mujeres en Ecuador.

Bibliografía

- Abramsky, T., Watts, C., García-Montero, C., Devries, K., Kiss, L., Ellsberg, M. y Heise, L. (2011). What Factors are Associated with Recent Intimate Partner Violence? Findings from the Uti-Country Study on Women's Health and Domestic Violence. *BMC Public Health*, 11(109), 1-17. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-11-109>
- Banco Central del Ecuador (BCE). S.f. Centros de atención externa y casas de acogida a mujeres víctimas de violencia. Recuperado a partir de: https://www.bce.fin.ec/images/BANCO_C_ECUADOR/crece_mujer/CentrosAtencionCasasAcogida.pdf
- Butler, J. (2006). *Deshacer el género*. Paidós.

- CEPAL. (2013). *Observatorio de Igualdad de Género Comprender y abordar la violencia contra las mujeres*. OPS. Recuperado a partir de: https://oig.cepal.org/sites/default/files/20184_femicidio.pdf
- Código Orgánico Integral Penal (COIP). 2014. Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero.
- Crenshaw, K. (1998). Demarginalising the intersection of race and sex. A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago legal forum*, (14), 538-554. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198782063.003.0016>
- Eaton, K. (2017). *Territory and Ideology in Latin America: Policy Conflicts between National and Subnational Governments*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198800576.001.0001>
- Fiscalía General del Estado . (2022). Estadísticas, Violencia de género. Recuperado a partir de: <https://www.fiscalia.gob.ec/estadisticas-fge/>
- Freidenberg, F. y Karolina, G.. (2021). Neoinstitucionalismo feminista. En: *Ciencia Política con Perspectiva de Género*. UNAM, 31-56.
- Heise, L. L. (2011). What Works to Prevent Partner Violence? An Evidence Overview. Working Paper. Strive Research Consortium, London School of Hygiene and Tropical Medicine, London. Recuperado a partir de: <https://strive.lshhtm.ac.uk/resources/what-works-prevent-partner-violence-evidence-overview>
- Htun, M., & Weldon, S. L. (2012). The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005. *American Political Science Review*, 106(3), 548-569. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000226>
- Incháustegui, T. (2014). Sociología y política del feminicidio; algunas claves interpretativas a partir del caso mexicano. *Revista Sociedade e Estado*, 29(2), 373-400. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200004>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2010). Censo de Población y Vivienda. Recuperado a partir de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/informacion-censal-cantonal/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (s.f.). Proyecciones poblacionales 2001-2050. Recuperado a partir de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>
- Kenny, M. (2013). A Feminist Institutional Approach. En M. Kenny (Ed.), *Gender and Political Recruitment: Theorizing Institutional Change*. *Gender and Politics* (pp 34-62). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137271945_3
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (2021). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.
- Lagarde, M. (2012). *El feminismo en mi vida: Hitos, claves y topías*. Instituto de las mujeres de la ciudad de México.
- Landman, T. (2011). *Política comparada: Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Alianza Editorial.
- Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (LOIV). (2018). Registro Oficial 175 de 30 de agosto.
- Lovedunski, J. (2020). "The political representation of women: a feminist institutionalist perspective". En *Research Handbook on political representation*. Edward Elgar Publishing, 2010-221. <https://doi.org/10.4337/9781788977098.00025>
- Lowndes, Vivien. (2020). How are political institutions gendered?. *Political Studies Association*, 68(3), 543-564. <https://doi.org/10.1177/0032321719867667>
- Mackay, F. (2011). Conclusion: Towards a Feminist Institutionalism. En L. Krook y F. Mackay (Eds.), *Gender, Politics and Institutions* (pp. 181-196). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230303911_11
- Otero-Bahamon, S. (2019). Subnational inequality in Latin America: Empirical and theoretical implications of moving beyond interpersonal inequality. *Studies in Comparative International Development*, 54(2), 185-209. <https://doi.org/10.1007/s12116-019-09281-6>
- Pino Uribe, J. (2016). Entre democracias y autoritarismos: una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y Latinoamérica. *Colombia internacional*, (91), 215-242. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.07>
- Radford, J. y Russell, D. (1992). *Femicide: The Politics of Woman Killing*. Maxwell Macmillan Publishing Company.
- Rivera-Rhon, R., & Bravo-Grijalva, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (28), 8-29. <https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410>
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Sokoloff, N. J., & Dupont, I. (2005). Domestic Violence at the Intersections of Race, Class, and Gender: Challenges and Contributions to Understanding Violence Against Marginalized Women in Diverse Communities. *Violence Against Women*, 11(1), 38-64. <https://doi.org/10.1177/1077801204271476>
- Tapia, M. C. (2023). Violencia política de género en México: una exploración subnacional. *Estudios políticos*, (61), 14-32. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2024.61.87602>
- Wyk, J. (2003). Neighborhood disadvantage individual economic distress and violence against women in intimate relationships. *Journal of Quantitative Criminology*, 19(3), 207-235. <https://doi.org/10.1023/A:1024930208331>

Peronismo, kirchnerismo y más allá: veinte años de estrategias políticas en Argentina (2003-2023)

Peronism, Kirchnerism and beyond: twenty years of political strategies in Argentina (2003-2023)

Martín Retamozo 

Universidad Nacional de la Plata, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET, Argentina
martin.retamozo@gmail.com

Lucía Trujillo Salazar 

Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET, Argentina
luciatrujillos@gmail.com

Resumen

Este artículo examina las diversas estrategias políticas empleadas por el peronismo desde su llegada al poder en 2003 con Néstor Kirchner hasta la derrota en las elecciones presidenciales de 2023 en Argentina. El análisis revela cómo las estrategias denominadas transversalidad, Concertación Plural, Partido Justicialista, Unidos y Organizados, Unidad Ciudadana, Frente de Todos, y Unión por la Patria, se corresponden con distintas formas de acción en los escenarios políticos fundamentales para la democracia, tales como la representación política, el sistema político y las relaciones entre los actores en diversas etapas del ciclo político y económico.

Palabras clave: Argentina, Kirchnerismo, Peronismo, sistema político, política

Abstract

This article examines the diverse political strategies employed by Peronism from its rise to power in 2003 with Néstor Kirchner until the defeat in the 2023 presidential elections in Argentina. The analysis reveals how the strategies labeled as “Transversalidad,” “concertación Plural” “Partido Justicialista” “Unidos y Organizados” “Unidad Ciudadana” “Frente de Todos,” and “Union por la Patria” correspond to different forms of action in fundamental political scenarios for democracy, such as political representation, the political system, and relationships among actors in various stages of the political and economic cycle.

Keywords: Argentina, Kirchnerism, Peronism, political system, politics.

Artículo: Recibido el 21 de noviembre de 2023 y aprobado el 11 de marzo de 2024.

Cómo citar este artículo:

Retamozo, M., & Trujillo, L. (2024) Peronismo, kirchnerismo y más allá: veinte años de estrategias políticas en Argentina (2003-2023). *Reflexión Política* 26 (53), pp 163-178. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4836>

Introducción

*Que veinte años no es nada
Que febril la mirada
Errante en las sombras, te busca y te nombra
("Volver" Carlos Gardel/Alfredo Lepera)*

La crisis de diciembre de 2001 que terminó con la renuncia de Fernando de la Rúa y, días más tarde, el fin de del régimen de Convertibilidad¹, constituyó el epifenómeno de un momento de dislocación en lo económico, lo social y lo político, y abrió un escenario incierto. El agotamiento del régimen social de acumulación y sus patrones distributivos se articularon con una crisis de representación y un auge de demandas movilizadas bajo distintas modalidades de acción colectiva. La devaluación asimétrica propuesta por el presidente interino Eduardo Duhalde en enero de 2002 abrió una etapa de *post-convertibilidad* e instaló matrices para un nuevo modelo de acumulación y distribución, así como programas sociales para la contención social (como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado). Sin embargo, la precaria gobernabilidad obtenida por Duhalde se desmoronó luego de que dos manifestantes² fueran asesinados en el marco de una protesta y el presidente interino se viera forzado al adelanto de las elecciones presidenciales.

Los comicios de marzo de 2003 constituyeron un desafío crucial para el sistema político y su pretensión de restituir el vínculo representativo dañado. En esa contienda la cantidad de los votos positivos y la baja abstención, en contraste con las legislativas de 2001, fueron una muestra de la eficacia del sistema político para procesar la contingencia mediante el dispositivo electoral. El resultado de las elecciones, sin embargo, marcó una dispersión de preferencias entre candidatos provenientes de las dos fuerzas políticas tradicionales: el peronismo y el radicalismo (los cinco candidatos con mayor cantidad de votos provenían de ellas). El sistema electoral preveía una segunda vuelta entre los candidatos más votados, Carlos Menem y Néstor Kirchner, ambos peronistas y que habían obtenido el 24,45% y el 22,25% de los votos, respectivamente. Ante la negativa de Menem de participar del *balotaje*, debido a su alto índice de rechazo, Néstor Kirchner se consagró presidente y asumió el cargo el 25 de mayo de 2003. El presidente electo tenía un escaso capital político propio, ya que si bien Kirchner era gobernador de una provincia, arrastraba un nivel de desconocimiento alto y fue la alianza con Eduardo Duhalde la condición de posibilidad de su elección (lo que constituye la estrategia cero). Sin embargo, a partir de esta situación se constituyó un actor central para el sistema político argentino: el kirchnerismo.

Este artículo reconstruye las siete estrategias políticas desplegadas por el kirchnerismo en las coyunturas electorales, desde la asunción de Néstor Kirchner como presidente en el 2003 hasta las elecciones presidenciales de 2023. El estudio analiza las distintas estrategias que denominamos *transversalidad*, *Concertación Plural*, *Partido Justicialista*, *Unidos y Organizados*, *Unidad Ciudadana*, *Frente de Todos*, y *Unión por la Patria* para mostrar las condiciones de posibilidad de estas, los efectos en la configuración de la fuerza política y la resultante electoral. Consideramos la estrategia como el corolario de la interacción de actores que coordinan sus acciones en pos de fines que pueden ser múltiples y simultáneos. Ahora bien, la estrategia no se agota en la elección de un actor racional maximizador, sino que implica el contexto, los recursos y la coordinación de organizaciones políticas, movimientos sociales, sindicatos y colectivos movilizadas, además de articular expectativas y acciones micropolíticas en redes sociales.

Sin embargo, en la conformación de la estrategia no todos los actores tienen el mismo poder al tomar decisiones que la moldean. El lugar de los liderazgos y los recursos (materiales y simbólicos) puestos en juego tienen un lugar explicativo clave (Luna, et al. 2021). Para abordar esta cuestión llamaremos *táctica dominante* a la práctica del actor con mayor poder y recursos para influir en la configuración de la estrategia como resultado. Hay que tener en cuenta que no siempre existe un único escenario para la acción. Como argumentó Tsebelis (1990), los juegos anidados suponen que existen múltiples arenas que hay que contemplar para analizar las decisiones políticas, y que los resultados (o las expectativas) sobre unas influyen en las otras y son importantes para un análisis integral. En nuestro caso, por ejemplo, conviven múltiples objetivos, tales como el desempeño electoral, la representación política, las disputas internas en el peronismo y el ordenamiento del sistema político, entre otros. Cada una de estas arenas tiene una serie de reglas (formales o informales), las cuales se ponen también en tensión en cada reactualización como han destacado las corrientes pragmatistas (Cefai, 2012). Las reglas de cada una de las arenas, especialmente cuando están institucionalizadas -como es el desarrollo de los comicios- es un aspecto también relevante en el resultado.

1. La Ley de Convertibilidad de 1991 establecía una paridad entre la moneda argentina y el dólar. A partir de 1992 quedó establecida la equivalencia entre 1 peso y 1 dólar.
2. Maximiliano Kosteki y Darío Santillán fueron asesinados en un hecho conocido como la masacre de puente Pueyrredón cuando participaban de un reclamo por el aumento de los programas sociales destinados a personas con problemas de empleo. (MTD, 2003).



La transversalidad como construcción postelectoral o “de la necesidad virtud”

“El movimiento se demuestra andando”

Carlitos Balá

La estrategia 0 del futuro kirchnerismo implicó una alianza con el presidente interino Eduardo Duhalde, cuya influencia en la provincia de Buenos Aires –cuantitativamente casi el 40% del electorado- y la posición dominante al frente del Ejecutivo que logró estabilizarse –aunque precariamente- a la salida de la Convertibilidad, le posibilitaron fungir elector clave. Sin embargo, desde su asunción, Kirchner buscó nuevos horizontes para restituir la autoridad presidencial y desde allí coordinar una estrategia de transversalidad para lo que llamamos “devenir kirchnerismo”. En su primera alocución como presidente lo exponía con claridad

La Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de equipos y grupos orgánicos, con capacidad para la convocatoria transversal, el respeto por la diversidad y el cumplimiento de objetivos comunes.” (...) “Se necesitará mucho trabajo y esfuerzo plural, diverso y transversal a los alineamientos partidarios. (Alberto Fernández, Discurso de asunción del 25 de mayo de 2003 ante la Asamblea Legislativa)

Ahora bien, en términos políticos, el desafío de Néstor Kirchner incluía la búsqueda de consolidar la recuperación de la legitimidad de lazo representativo, tanto presidencial como del sistema político en su conjunto que habían sido puestos en cuestión en el ciclo de protestas que desembocó en el 2001 (Cané, 2021). A su vez, dotar de legitimidad postelectoral a la figura presidencial, luego de arribar siendo segundo en las elecciones generales y con algo más del 20% de los votos, tanto en el nivel de la opinión pública como de articulación de sectores organizados (partidos, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones de derechos humanos, etc.) (Muñoz y Retamozo, 2008).

La estrategia de la “transversalidad” consistió, por un lado, en la progresiva incorporación de cuadros ligados a la tradición nacional-popular que habían quedado marginados de la representación del Partido Justicialista (Torre, 2004; Vázquez, 2014), así como de los movimientos sociales (Retamozo, 2011)³. Por otro lado, articular referentes emergentes de la centro-izquierda proveniente de diferentes experiencias políticas como el

Frente País Solidario (FREPASO) en el caso de Aníbal Ibarra e incluso Hermes Binner del Partido Socialista o Luis Juez en Córdoba (De Lucca, 2014).

La estrategia jugó en tres arenas. En la primera, procuró fortalecer las opciones afines en las contiendas electorales ya pautadas para el primer año de gobierno electoral (en un calendario electoral cargado de desafíos) como Aníbal Ibarra como jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires (que derrotó a Mauricio Macri) y a Felipe Solá que obtuvo la gobernación de la provincia de Buenos Aires (Cheresky, 2004). El proceso electoral del 2003 fortaleció a la fuerza presidencial tanto por la acumulación de capital político como de poder instituido, ya que obtuvo mayoría en ambas cámaras (Montero y Vicent, 2013, Schuttemberg, 2014)⁴. Esto implicó, en segundo lugar, un reordenamiento del campo político con la consolidación del polo de centro izquierda (representado por Kirchner y sus aliados) y la vacancia de un polo hacia la derecha del espectro político (Retamozo y Schuttemberg, 2016).

En tercer lugar, luego de esta fase, la transversalidad pasó de una etapa de alianzas a la articulación de un espacio. El “Primer Encuentro de la Militancia” realizado en Parque Norte el 11 de marzo de 2004 puede considerarse uno de los hitos fundacionales de un espacio “kirchnerista” capaz de hegemonizar el peronismo⁵. Montero y Vicent (2013) argumentan que en cierto modo esto marca el fin de la estrategia de la transversalidad y el devenir de un “peronismo impuro”. El movimiento, no obstante, puede considerarse bifronte en tanto buscaba, por un lado, la reconstrucción de un polo peronista, ubicado hacia la izquierda en el espectro ideológico en relación a sus predecesores y, por otro, instaurar condiciones en el campo político para la emergencia de nuevas formas de representación del espacio no-peronista ubicado en la centro-derecha (Alessandro, 2005; Rocca Rivarola 2008; Retamozo y Schuttemberg, 2016).

El propio Partido Justicialista se convirtió en el locus de una disputa por su centralidad como instrumento electoral, pero fundamentalmente como una referencia de la conducción del movimiento peronista. En este escenario se agudizaron las tensiones entre el nuevo espacio en el poder y el encabezado por Eduardo Duhalde. No obstante, como ocurrirá en otros momentos, la correlación de fuerzas al interior del movimiento no se dirimió dentro de la institucionalidad partidaria, sino en elecciones abiertas, esa fue la función de las elecciones legislativas de 2005, especialmente en la contienda por la

3. El proceso no fue inmediato ni lineal. En una nota periodística dedicada a la relación entre movimientos sociales y el kirchnerismo, los referentes definían posiciones: “No somos kirchneristas, no somos parte del Gobierno ni del kirchnerismo” decía Emilio Pérsico, referente del por entonces Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita (MTD-Evita) en una nota con Laura Vales en el diario Página 12 el 3 de agosto de 2003. En la misma nota Luis D’elía afirmaba “Mientras el presidente siga así, somos kirchneristas”. Por su parte “Aclare que no somos kirchneristas”, puntualiza, “ni antikirchneristas tampoco” pedía Gabriel Fernández del MTD Resistir y Vencer. (Laura Vales, 3 de agosto de 2003, Página/12). Con el paso del tiempo la mayoría de los referentes se integraron como funcionarios del gobierno en distintos ámbitos estatales
4. La negociación con las elites subnacionales implicó un incremento de la representación legislativa propia del kirchnerismo, éste, a cambio, cedió representación en ámbitos locales.
5. La prensa lo registraba del siguiente modo “el kirchnerismo dará el primer paso para la conformación de una única estructura electoral que compita en todas las provincias del país” (Piqué, M Página/12. 11/3/2004). <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-32530-2004-03-11.html>

senaduría de la provincia de Buenos Aires. El kirchnerismo fue capaz de configurar un espacio de representación nacional-popular, de carácter movimientista en el que se articularon dirigentes y organizaciones provenientes del peronismo, sectores de la centro-izquierda, del sindicalismo y los movimientos sociales⁶.

Las elecciones de 2005 evidencian el clímax de la fase en el que el kirchnerismo jugó una estrategia transversal y fragmentada que incluía jugar una carta de “peronismo kirchnerista” en la provincia de Buenos Aires, a la vez que diseñar diferentes acuerdos partidarios y extrapartidarios en los distritos subnacionales. El enfrentamiento principal tuvo como escenario la provincia de Buenos Aires, la estrategia implicó un discurso de transversalidad y alianzas con intendentes peronistas del conurbano que aportaron territorialidad y recursos (Calvo, 2005), lo que para algunos autores como Murillo y Levitsky (2008) indica el abandono del proyecto transversal. Si bien el Partido Justicialista, como estructura, acompañó la candidatura de Chiche Duhalde, el movimiento nacional optó por la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner (KFK) y el resultado electoral asentó un duro golpe al “duhaldismo” como principal referente del peronismo. El desempeño electoral puso en cuestión la eficacia de la institucionalidad y la organicidad partidaria (“los fierros del partido”) para definir las elecciones y mostró que el kirchnerismo podía prescindir del sello partidario en tanto articulara potencial electoral (como traducción de su capital político), alianzas locales y recursos de poder por el ejercicio del gobierno.

Los niveles de aprobación presidencial altos, la victoria sobre los adversarios dentro del movimiento peronista y una primera fase centrípeta que articuló marginados y establecidos en el campo nacional y popular marcaron la construcción política del gobierno de Néstor Kirchner. De cara a las elecciones presidenciales de 2007, el entonces presidente afirmaba que

(l)la transversalidad fue una denominación periodística. Es un término que podría funcionar en un sistema de partidos que están funcionando. En la Argentina, todos sabemos que la reconstrucción de los partidos políticos va a llevar un tiempo largo. Entonces, la construcción del espacio se debe hacer en base a ideas superadoras que seguramente provendrán de hombres y mujeres de distintos partidos. (Néstor Kirchner, en **Wainfeld, Moreno y Cibeira** 2006).

Así sintetizaba el movimiento estratégico hacia la “concertación plural”.

I. La Concertación Plural de lo efímero: eficacia electoral y ruptura

El gobierno nacional encabezado por Néstor Kirchner llegó a las elecciones de 2007 fortalecido. La gestión podía mostrar una mejora en los indicadores sociales, una restituida gobernabilidad, una fortaleza de la legitimidad presidencial. Además, con una consolidación del poder propio al interior del peronismo, por la victoria sobre Eduardo Duhalde en las elecciones de 2005 y en la gestión por el reemplazo del ministro de economía Roberto Lavagna (Panigo y Chena, 2011).

A partir de allí, la fuerza gobernante diseñó la estrategia de la Concertación Plural tanto como táctica electoral para revalidar el mandato como intento de reconfigurar el sistema político en torno a dos polos o coaliciones. Para Rodríguez (2014), este dispositivo buscó superar el clivaje histórico en torno a la dicotomía peronismo-antiperonismo en un contexto de fragmentación de los partidos nacionales (Calvo y Escolar, 2005). En este marco, Kirchner promovió alianzas políticas con referentes subnacionales, particularmente de la Unión Cívica Radical (Bonvecchi y Giraudy, 2007; Lesgart, 2007).

El presidente Néstor Kirchner, explicitaba así su estrategia

“Estamos construyendo un espacio político. Algunos hablan de concertación, otros de construcción amplia, otros de vocación frentista. (...) hay que construir una concertación –un frente, un espacio– absolutamente amplia, que le dé pluralidad y la posibilidad de generar un espacio superador para cualificar definitivamente la construcción de una alternativa estratégica en la Argentina.” (Néstor Kirchner, Página/12 27/5/2006).

En este contexto, el Frente Para la Victoria/ Partido Justicialista llevó como fórmula presidencial a Cristina Fernández de Kirchner acompañada por Julio C. Cobos, gobernador de la provincia de Mendoza por la Unión Cívica Radical. En este sentido, la reconfiguración del campo político tenía como actores a los partidos tradicionales y, a su vez, una renovación al interior de estos. Esto conllevó una táctica subordinada ligada a la institucionalización del liderazgo partidario. La centralidad del Partido Justicialista como instrumento del movimiento

6. Un conjunto de organizaciones avalaron la declaración “La Hora de los Pueblos” (20/6/2004) y el 26 de julio emitieron una declaración de apoyo a Néstor Kirchner que fue promovida por el MTD Evita, la FTV, Barrios de Pie y el Movimiento Barrial Octubres. A estos pronunciamientos le siguieron la “Declaración política del Frente de Organizaciones Populares” (20/9/2004) y después la “Declaración de la Mesa Coordinadora Para un Proyecto Nacional” (27/9/2004) firmada por Miguel Bonasso (PRD), Luis D’elia (FTV), Jorge Ceballos (Barrios de Pie), Edgardo Depetri (FTNyP), Emilio Pérsico (MTD Evita), Marcelo Koenig (MP 20) y Gastón Harispe (Movimiento Octubres), entre otros. El 12 de octubre de 2004, en un acto en el estadio Luna Park, las organizaciones transversales pusieron públicamente en escena su aparición como conjunto (Página/12, 13/10/04). Hacia finales del año 2004 estas organizaciones constituyeron el Frente Patria Para Todos en cuyo congreso fundacional participó el secretario general de la presidencia Oscar Parrilli, una clara señal del aval de Néstor Kirchner al armado.



nacional y popular generó tensiones con algunos aliados de partidos menores y con los movimientos sociales que se habían acercado al kirchnerismo⁷. Luego de la victoria en las elecciones de 2007 en la que la fórmula del FPV-PJ se impuso con el 45.28% de los votos, duplicando a la segunda fuerza, Néstor Kirchner inició gestiones tendientes a una normalización del Partido Justicialista, incluyendo a sectores como los de Roberto Lavagna que también habían competido con aliados de la UCR⁸.

Este planteamiento puede ser interpretado como uno de los objetivos del kirchnerismo en lo referente a la reestructuración del campo político y del sistema de partidos (Cheresky, 2004; Rocca Rivarola, 2012). En esta visión, el Partido Justicialista (PJ) debía constituirse como el núcleo de orientación centro-izquierda, reservando un espacio de centro-derecha para una alianza de facciones del peronismo y el radicalismo liderada por el empresario Mauricio Macri (quien había sido electo jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires en ese año). En este sentido, el propósito no se limitó únicamente a la restauración de una fuerza política, sino a configurar un polo ideológico con capacidad de ejercer influencia en la totalidad del sistema político, definiendo fronteras con otros espacios, especialmente hacia el centro-derecha. (Rodríguez, 2012).

El conflicto desencadenado en marzo de 2008 a raíz de la implementación de la resolución 125 del ministro Martín Lousteau, que modificaba el régimen de retenciones sobre las exportaciones agrícolas, principalmente la soja, en un contexto de alza internacional de los precios de los *commodities*, representó un parte aguas en la política argentina. Denominado “campo-gobierno”, este enfrentamiento tuvo al menos tres repercusiones en la estrategia política del kirchnerismo; en primer lugar, propició la configuración de un nuevo escenario simbólico en disputa, dando lugar a la formación de colectivos de identificación intensos. Tanto el “nosotros” como el “ellos” (encarnados en “Gobierno-Campo”) se convirtieron en puntos de referencia identitaria, estructurando de forma binaria el espacio de reconocimiento (Cantamutto, 2017). La performatividad identitaria de este conflicto se manifestó en ambos lados: el kirchnerismo reactivó sentidos de lo nacional-popular en su discurso, mientras que la oposición encontró mayor unidad de acción (una suerte de “Concertación Plural opositora”) y un antagonismo funcional a los efectos identitarios. Por primera vez desde mayo de 2003, surgieron actores políticos abiertamente contrarios al gobierno con capacidad de movilización social y articulación política institucional, lo cual se fue consolidando a medida que el conflicto tomaba un curso entre la acción colectiva de protesta (cortes de ruta) y elaboración parlamentaria opositora.

En segundo lugar, el conflicto impactó en la configuración de las alianzas que sostenían la “Concertación Plural” oficialista, no solo debido al voto “no-positivo” del vicepresidente Julio C. Cobos, sino también por el alejamiento de otros sectores que solían ser considerados como parte del gobierno o aliados circunstanciales, especialmente en las áreas geográficas afectadas por el conflicto (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos). Los espacios de representación política en el campo opositor encontraron nuevas condiciones de posibilidad para la acción.

El tercer efecto fue la visibilización de actores que se manifestaron en el escenario político, como los grupos económicos mediáticos y las organizaciones patronales rurales, en particular la histórica Sociedad Rural Argentina, a la que se sumaron sectores de clases medias urbanas que encontraron en las redes sociales un nuevo espacio de participación política, en consonancia con acciones de protesta como bloqueo de rutas. Estas nuevas formas de expresión e involucramiento político evidenciaron la creciente importancia de la articulación entre medios de comunicación y las redes sociales para el debate público y la acción colectiva opositora tanto en el campo de la movilización de protesta como la convergencia institucional, especialmente en ámbitos parlamentarios.

II. De vuelta a la doctrina: Partido Justicialista como locus

El conflicto por la distribución de la renta entre sectores agropecuarios y el gobierno nacional provocó la rápida desarticulación de la Concertación Plural. La coyuntura aceleró la estrategia Kirchner de obtener formalmente la conducción del Partido Justicialista como locus de poder para evitar la proliferación de “salidas” en un contexto marcado por una merma en la popularidad del gobierno y la crisis internacional de 2008 (Tagina, 2011). El partido había permanecido acéfalo entre 2004 y 2005, y desde ese año bajo intervención judicial. El congreso normalizador designó una nueva conducción partidaria compuesta por actores de representación instituida (los gobernadores de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Salta, San Juan, Mendoza, Catamarca y Jujuy), el Secretario General de la Confederación General del Trabajo (CGT), y la incorporación de secretarías para sectores juveniles y provenientes de los movimientos sociales (dos sectores emergentes de los últimos años).

La estrategia de fortalecimiento partidario se tradujo en una táctica electoral para enfrentar los comicios legislativos de 2009, cuyas perspectivas no eran las mejores para el gobierno nacional. Conocida como

7. Aliados provenientes del peronismo, como el Movimiento Evita, se plegaron a la estrategia de institucionalidad partidaria, mientras que otros dirigentes como Luis D'elia (FTV) y Edgardo de Petris (FTNyP) comprendieron su necesidad. Por su parte, “Libres del Sur” anticipó su desacuerdo que se profundizaría con una salida del espacio un año más tarde (Gadín, 2010; Schuttenberg, 2011).

8. El diario La Nación informó un conjunto de reuniones para “reorganizar el PJ” (la Nación 15/1/2008) que desembocó en un con el ex ministro y ex candidato presidencial Ricardo Lavagna. A principios de febrero Kirchner afirmó “Con el doctor Lavagna coincidimos en la necesidad de reorganizar al justicialismo como un partido de centro progresista, respetando la diversidad interna y dando espacio a las distintas expresiones partidarias” (Clarín 3/02/2008).

“candidaturas testimoniales” se incluyeron como cabezas de listas a funcionarios del ejecutivo nacional, provincial y municipal como expresión del acompañamiento de dirigentes a la lista oficialista (Brudman, 2010)⁹. Esta táctica defensiva buscó comprometer en la campaña electoral a referentes territoriales y, de este modo, evitar la salida hacia otras opciones electorales. Esto, aunque quizás logró contener la sangría, no impidió una derrota en la provincia de Buenos Aires, donde la lista la encabezó el propio Néstor Kirchner, y una merma en el desempeño electoral en todo el país (Tagina, 2011:138).

La coyuntura de 2008 es clave en el “devenir kirchnerismo”. En efecto, si bien la estrategia electoral se estructuró con la centralidad del Partido Justicialista, el conflicto generó una *multitud movimientista* que, identificadas con el gobierno nacional, promovieron heterogéneas formas de participación y experiencias políticas. La expansión de colectivos no obedeció a una sola lógica, ni se verificó en un solo campo, sino que puso en evidencia la pluralidad de dispositivos que encontraron al gobierno nacional como referente (dimensión representativa) y un antagonismo con poderes económicos y mediáticos. El discurso en clave nacional, popular y democrático, más allá de enunciadores privilegiados, tramitó las polifonías y se nutrió de una producción social de sentidos generadas por diferentes colectivos (programas de televisión como 6,7,8¹⁰, grupos de intelectuales como Carta Abierta¹¹, movimientos sociales y organizaciones de derechos humanos).

III. “Lo nacional, lo popular y lo democrático” como estrategia

La deriva del conflicto y la derrota electoral de 2009 puso en una situación crítica a la fuerza gobernante que perdió mayoría en la cámara de diputados, así como apoyo en la opinión pública (Catterberg y Palanza, 2012). En este contexto, el kirchnerismo operó sobre el terreno abierto por el conflicto y lo hizo condición de posibilidad de una reemergencia. Así se inició la etapa que algunos autores identificaron como “radicalización progresista” (Varesi, 2011), “exacerbación nacional-popular” (Svampa, 2011) y “reperonización” (Rocca Rivarola, 2015), caracterizada por un conjunto de medidas de distribución y de reconocimiento orientadas a la expansión de derechos (Aboy Carlés, 2014).

Estas políticas abordaron diferentes dimensiones, desde reformas orientadas a la transparencia como la Ley 26.571 que reguló las campañas electorales y el sistema de elecciones (Piana y Boeza, 2013), hasta la promoción de una Ley de “Servicios de Comunicación

Audiovisual” (la Ley 26.522 de octubre de 2009) y se orientaron a reinstaurar condiciones de legitimidad procesando demandas. Entre las medidas distributivas más relevantes pueden mencionarse la creación de la Asignación Universal por Hijo como el “Programa Ingreso Social con trabajo” que motorizó un plan de cooperativas denominado “Argentina Trabaja”. La sanción de La Ley 26.425 de estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) permitió generar políticas de atención a los adultos mayores e inclusión previsional. Estas políticas aportaron legitimidad a partir de la reparación.

Las medidas socio-económicas lograron un cambio en la tendencia sobre la popularidad del gobierno nacional, lo legitimaron en el marco de una politización del espacio público (Catterberg y Palanza, 2012; Anunziata 2014). En este sentido, pueden interpretarse acontecimientos político-culturales como los festejos del Bicentenario (González, 2015) que aportaron elementos de lo nacional-popular para la articulación discursiva kirchnerista: y políticas como las del “matrimonio igualitario” que permitió la unión entre personas del mismo género (Hiller, 2010). Las políticas de distribución se articularon con políticas de reconocimiento.

Durante este período, la gestación de una fuerza política propia adquirió una importancia crucial, destacándose la centralidad ineludible que se otorgó a la “juventud” en el discurso kirchnerista (Larrondo, 2013) y en la configuración de movimientos juveniles como actores dentro del ecosistema peronista. Como bien señala Vázquez (2013), la incorporación de la juventud fue fomentada y avalada por los adultos que la reconocían como la “vanguardia” del proyecto político. Esta posición prominente se consolidó con el progresivo protagonismo de “La Cámpora” en la estructura del kirchnerismo, una suerte de *primus inter pares* en el campo de la juventud peronista.¹²

El 27 de octubre de 2010 falleció repentinamente Néstor Kirchner y su muerte produjo la apertura de un tiempo excepcional. En efecto, un sector importante de la población se vio interpelado por el nacimiento de una figura mítica capaz de galvanizar imaginarios, ofrecer horizontes de interpretación (sobre el pasado, el presente y el futuro) y ser superficie de inscripción identitaria. La presencia espectral reconfiguró condiciones de la acción política, tanto para Cristina Fernández de Kirchner como de otros actores del campo político y de la opinión pública (Barbosa y Barros, 2013; Catterberg y Palanza, 2012). Otra forma de ver que lo personal es político.

En un contexto favorecido, además por la recuperación económica y de fragmentación de la

9. Según Piana y Boeza (2013), en la provincia de Buenos Aires, además del gobernador Daniel Scioli y el Jefe de Gabinete Sergio Massa, 45 jefes comunales integraron las listas.
10. Un programa en la TV pública (6 en el 7 las 8) que sometía a crítica al sistema de medios de comunicación enfrentado al gobierno; al respecto ver (Cécere, 2012) y (Covalesky Dias, 2016).
11. Un colectivo de intelectuales identificados con el kirchnerismo (Retamozo, 2012).
12. La convocatoria “La juventud le habla a Néstor, Néstor le habla a la juventud” el 14/09/2010, realizado en el Luna Park y del que participaron distintos espacios juveniles como La Cámpora, Juventud Peronista, la JP Evita, la JP Descamisados, la JP Peronismo Militante y la Juventud Sindical Peronista es una muestra de la importancia de este actor. (Flax, 2015).



oposición, las elecciones presidenciales de 2011 arrojaron un resultado que fortaleció el liderazgo de CFK, quien obtuvo el 54,11% de los votos (la mayor cantidad desde la vuelta de la democracia para una primera vuelta). El triunfo electoral abrió un período que algunos autores llamaron “tercer kirchnerismo” (Barbosa y Barros, 2013; Kulfas, 2014) que enfrentaba un contexto socio-económico signado por desafíos estructurales para la gestión (alta inflación, restricción externa, problemas en la balanza comercial y el déficit energético¹³). Ahora bien, la centralidad de la figura de CFK generó tensiones con aliados del proceso anterior como la Confederación General del Trabajo y otros actores peronistas no-kirchneristas que se vieron relegados en la fase electoral y los arreglos de gestión. La necesidad de consolidar una “fuerza propia” se plasmó en una estrategia centrípeta en torno a la presidenta.

El 27 de abril de 2012 las organizaciones más cercanas a la líder realizaron un acto en el estadio de Vélez Sársfield. La fecha elegida tiene tanta importancia como la fecha descartada (el 11 de marzo). Mientras la segunda es una fecha propia de la liturgia peronista, el triunfo de Héctor J. Cámpora en 1973 luego de 18 años de proscripción del movimiento nacional, el 27 de abril evoca las elecciones que llevaron a Néstor Kirchner a la presidencia. La propia CFK dejaba clara su elección frente a la propuesta de las organizaciones de realizarlo en marzo

¿por qué no hacerlo el 27 de abril cuando comenzamos nosotros mismos a construir a partir de nuestras convicciones históricas, de nuestros principios políticos una historia que estamos escribiendo nosotros mismo y que jamás permitiremos que la vuelvan a escribir desde afuera o desde intereses contrarios a los de la patria?. (Discurso de CFK en Vélez, 27/4/12).

El acto estuvo motorizado por organizaciones como la Corriente Nacional de la Militancia, La Cámpora, el Movimiento Evita, El Frente Transversal Nacional y Popular, entre otras, que se convocaron bajo la consigna “Unidos y Organizados”. La fisonomía evidenciaba una primacía de movilización de organizaciones identificadas con el kirchnerismo por sobre la estructura territorial y sindical del Partido Justicialista, el “nosotros mismos” del discurso es claramente un guiño a la nueva fase. El desplazamiento de una efeméride del peronismo setentista hacia una fecha bautismal del kirchnerismo puede leerse como el intento de fortalecer una identidad particular (Cantamutto, 2017). No obstante, la tensión entre esa identidad particular y la tradición peronista permanece en elementos de la liturgia, así como las mismas denominaciones de las organizaciones convocantes que hacen alusión a Héctor J. Cámpora o Eva Perón. Incluso

la consigna de “Unidos y Organizados” es una especie de actualización doctrinaria del “Unidos o Dominados” enunciado por Juan Perón.

Los múltiples espacios “kirchneristas”, especialmente juveniles, surgidos luego del 2008 encontraron en “Unidos y Organizados” un lugar de coordinación en el que La Cámpora adquiriría un rol preponderante. La consolidación del liderazgo de CFK se articuló con una expansión horizontal de organizaciones sociales, culturales y juveniles y una articulación vertical en torno al liderazgo y ciertas mediaciones orgánicas. Este doble juego de movilización horizontal y descentrada, por un lado, y centralidad jerárquica en la toma de decisiones (sin mediación institucional para estas) es una característica del dispositivo kirchnerista.

Las elecciones legislativas de 2013 presentaron un nuevo desafío para el kirchnerismo. Por un lado, en lo económico, un contexto poco favorable debido a la restricción externa y la dinámica inflacionaria, en lo político la pérdida de aliados clave (como el sindicalismo). Por otro lado, una movilización opositora que encontró en los “carcerolazos” (Gómez, 2013) un repertorio de acción eficaz y ampliado por el sistema mediático opositor. La ruptura en la fuerza gobernante fue capitalizada por Sergio Massa, ex jefe de jefe de Gabinete de CFK, y articuló a sectores peronistas descontentos, actores empresariales y políticos de la oposición.

El exitoso desempeño electoral del Frente Renovador de Massa en las elecciones de 2013 abonó la tesis de un final de ciclo para el kirchnerismo, lo que produjo la salida del espacio de dirigentes del peronismo que abierta o solapadamente se incorporaron a la estrategia alternativa (Tegina, 2014). Mientras tanto, la derrota en la provincia de Buenos Aires, una reducción de votos a nivel nacional y la imposibilidad de una re-elección para la presidenta pusieron en dilemas a la fuerza gobernante. Ante el resultado de los comicios se evidenció un cambio de objetivos enfocados en la estabilización económica, el control de la dinámica inflacionaria y la atención a ciertas demandas ciudadanas (García Delgado, 2014).

IV. Elecciones 2015. “Sin candidatos en el Frente”

De cara a las elecciones de 2015 y sin candidatos con potencialidad en el entorno kirchnerista, fueron varios sectores peronistas los que promovieron candidaturas para la presidencia. Por un lado, el gobernador de la provincia de Buenos Aires Daniel Scioli con buena llegada a sus pares del resto del país y recelos en los sectores del kirchnerismo; por otro, Sergio Urribarri (gobernador de Entre Ríos), Florencio Randazzo, (ministro del interior y transporte) y Jorge Taiana (ex-canciller) impulsado por movimientos sociales. La estrategia electoral se tornó

13. En esta clave pueden interpretarse medidas como la devaluación y la restricción a la compra de divisas extranjeras hasta la nacionalización de YPF.

difusa, con cruces entre los precandidatos, dilaciones y una idea que intentó minimizar la importancia de los nombres propios en la estrategia electoral con la consigna “el candidato es el proyecto” (Anunziatta, 2016; Van Rey, 2016). Con candidaturas poco instaladas Taiana y Uribarri declinaron sus pretensiones y la contienda parecía encaminarse a una compulsa entre Scioli y Randazzo. No obstante, la inclusión de Carlos Zannini, uno de los funcionarios más cercanos a CFK, en la fórmula con Daniel Scioli fue interpretada como un apoyo indirecto al gobernador y motivó la declinación de Randazzo mediante una carta pública.

La definición de candidaturas tuvo otro mecanismo de resolución en la provincia de Buenos Aires, donde se enfrentaron en las primarias dos listas competitivas. Una encabezada por Julián Domínguez (ex presidente de la Cámara de Diputados de la Nación), secundado por Fernando Espinoza, el intendente de la localidad más importante de la provincia (La Matanza), y la otra integrada por Aníbal Fernández (ex Jefe de Gabinete) y Martín Sabatella. Este último dúo resultó triunfador en las primarias pero fue derrotado por María Eugenia Vidal, lo que constituyó el primer revés electoral en el principal bastión del peronismo luego de casi 3 décadas.

En las elecciones generales para presidente realizadas el 25 de octubre de 2015, Daniel Scioli -el candidato del FPV/PJ- fue el más votado con el 37,08%, mientras que Mauricio Macri encabezando Cambiemos (la alianza conformada principalmente por el PRO y la UCR) obtuvo el 34,15%; por su parte, Sergio Massa del Frente Renovador alcanzó el 21,39%. En la segunda vuelta, realizada el 22 de noviembre, el candidato de la derecha se impuso con el 51,34 % contra el 48,66% del Frente para la Victoria. El primer ciclo kirchnerista, luego de 12 años, llegaba a su fin en su dimensión gubernamental.

El 9 de diciembre de 2015 ante una multitud congregada en la Plaza de Mayo, CFK pronunció su último discurso como presidenta. Luego de repasar logros de gobierno y la coyuntura, la líder peronista adelantó claves de la construcción política por venir, basada en la ciudadanía empoderada.

cuando cada uno de ustedes, cada uno de esos 42 millones de argentinos sienta que aquellos en los que confió y depositó su voto, lo traicionaron, tome su bandera y sepa que él es el dirigente de su destino y el constructor de su vida, que esto es lo más grande que le he dado al pueblo argentino: el empoderamiento popular, el empoderamiento ciudadano, el empoderamiento de las libertades, el empoderamiento de los derecho (Discurso de CFK del 9 de diciembre en Plaza de Mayo).

En este sentido, puede observarse una forma de representación (“Y sepan que siempre voy a estar junto a ustedes”, (Onofrio, 2016)) y la exacerbación de la autonomía cuando otros lazos representativos se ven afectados. Una forma de construir un pueblo colectivo en referencia a los derechos, un agente de ciudadanía en cuanto a formas de participación y un referente más como representación.

V. Hacia la Unidad Ciudadana: 2016-2017

El 13 de abril de 2016, luego de comparecer ante los tribunales federales de Comodoro Py, CFK habló frente a un nutrido número de seguidores y les agradeció la “bienvenida”. En efecto, un nuevo ciclo comenzaba a vislumbrarse con un kirchnerismo por primera vez en la oposición.

Y les propongo esencialmente conformar un gran frente ciudadano. Un frente ciudadano en el cual no se le pregunte a nadie a quién votó, ni de qué partido es, ni en qué sindicato está, o si es trabajador informal, o formal, jubilado, no jubilado, si paga ganancias o no paga ganancias, que no se le pregunte nada de eso (...) ese frente patriótico que debe estar integrado por ciudadanos sin afiliación, agrupados en ONGs, asociaciones sociales, religiosas, de cualquier tipo. (Discurso de CFK en Tribunales de Comodoro Py, 13/4/16).

(L)a única organización de la que formé parte fue del Poder Ejecutivo Nacional como su titular, elegida democráticamente por la voluntad de los argentinos en dos oportunidades consecutivas, primero con el 46% de los votos, y luego con el 54%. Ah sí, también les dije que formo parte de otra organización: el Partido Justicialista.” (Discurso de CFK en Tribunales de Comodoro Py, 13/4/16).

Esto pone en evidencia un cambio de la relación entre ciudadanos y la esfera de representación política, dejando atrás el rol preponderante de las organizaciones. En contraste a la estrategia de Unidos y Organizados, que perseguía la consolidación de las intermediaciones, se apostó por la ciudadanización del movimiento. En un contexto lejano del horizonte electoral, el empoderamiento ciudadano se presenta como una estrategia de acumulación y reservorio de la representación política de CFK. Esto no implica un abandono de las organizaciones de mediación clásica (partidos, sindicatos y movimientos sociales), sino una subordinación de estas a formas de participación más descentralizadas. El debate sobre la estrategia de acumulación en el campo nacional y popular en el inicio del gobierno de Mauricio Macri quedó instalado. En un acto convocado por movimientos sociales en un teatro porteño, CFK expresó



(M)i intención en el día de hoy era dirigirme a todos ustedes para convocarlos a una construcción y a una organización que tiene que ver con la conformación de un Frente Ciudadano. Algunos compañeros, entre ellos algunos muy cercanos a mí, me dicen ¿por qué ciudadano? Cierto, suena por ahí... algunos sectores ¿tal vez sea liberal? No, al concepto, no, no es liberal. Ser ciudadano es fundamentalmente poder ejercer la libertad de qué vida se quiere tener, y para poder ejercer la libertad de qué vida se quiere tener, tenés que tener un trabajo que te permita vivir dignamente, proporcionarte una vivienda, estudio para tus hijos y mínimamente vacaciones una vez al año (Discurso de CFK en el teatro Ateneo 20/4/16)

En este sentido, opera un vínculo entre demandas clásicas (trabajo, educación, vivienda, vacaciones) tramitadas por el peronismo, y una gramática ciudadana en la defensa de esos derechos para convertirlos en demandas. No obstante, el horizonte se constituyó en una nueva construcción superadora del peronismo, capaz de sintetizar experiencias diversas y configurar una nueva forma organizativa como resultado de ese proceso tal como lo enunció en esa ocasión: “los peronistas que no somos los únicos que hemos contribuido a la construcción de este proyecto, tenemos que entenderlo, aceptarlo, porque es además... está en nuestro origen” (Discurso de CFK en el teatro Ateneo 20/4/16)

A medida que transcurrió el tiempo y los comicios de medio término se acercaban, la estrategia electoral adquirió centralidad. La estrategia de Unidad Ciudadana fue primero construir un polo claramente opositor y con expectativas electorales por fuera del Partido Justicialista con CFK como candidata a senadora y, desde allí, atraer figuras y organizaciones, ya sea por afinidad ideológica o cálculo electoral. La táctica electoral incluyó la frustrada incorporación de Florencio Randazzo (como candidato a diputado nacional por la provincia de Buenos Aires) quien finalmente se presentó por el Partido Justicialista encabezando la lista de senadores nacionales por ese distrito¹⁴. Si bien la candidatura de CFK se materializó por fuera de la estructura partidaria peronista, los candidatos más visibles provenían de una indiscutible filiación peronista, como Jorge Taiana (militante histórico del peronismo e hijo del médico personal de Perón), el abogado laboralista de la CGT, Héctor Recalde, el exgobernador Daniel Scioli y el intendente del municipio más grande del país, Fernando Espinoza.

El resultado fue una derrota victoriosa. En efecto, si bien Unidad Ciudadana obtuvo el 37.25% de los votos, contra el 41.38% de la alianza de derecha, quedó en evidencia el indiscutible liderazgo de CFK en

el espacio opositor y resolvió la interna peronista, ya que el candidato del Frente Renovador, Sergio Massa, obtuvo el 11.32%, y Florencio Randazzo—candidato oficial del Partido Justicialista— obtuvo nada más que el 5.31%, lo que constituyó la peor elección de la historia. En su intervención a poco de conocerse las tendencias definitivas, Cristina Fernández de Kirchner expresó:

Unidad Ciudadana ha venido para quedarse. Seremos la base, no la totalidad, de la construcción alternativa a este gobierno. Sabemos que el voto recibido es fundacional, una semilla de esperanza que vamos a regar todos los días (...). Aquí no se termina nada. Aquí empieza todo. Mañana empieza el trabajo de Unidad Ciudadana. (Discurso de CFK en Aresenal de Sarandí, 22/10/2017).

Con el desempeño electoral las correlaciones de fuerzas al interior del espacio peronista quedó definida y alejada la tesis del “fin del kirchnerismo” como actor central de ese campo.

VI. El Frente de Todos: coalición movimientista

“Los muchachos peronistas
Todos unidos triunfaremos”
Marcha Peronista.

El triunfo electoral de 2017 por parte de la coalición de derecha gobernante aceleró el ritmo de reformas regresivas (como la previsional), agudizó ciertos conflictos en un contexto, especialmente a partir de 2018, de profundización de la crisis económica. Esto generó una tarea subterránea de recomposición de la trama política por parte de CFK que subordinó la tarea de construcción del movimiento ciudadano a una estrategia centrada en la superestructura política. A partir de su lugar como locus de representación ciudadana y su capital político, CFK convocó a diferentes dirigentes políticos a un espacio de unidad, sin definir su candidatura ni avalar empresas electorales. El sábado 18 de mayo de 2019 anunció en un video viralizado en redes sociales haberle pedido a Alberto Fernández que encabezara la fórmula presidencial con ella como candidata a la vicepresidencia. Alberto Fernández, ex jefe de Gabinete durante parte de los gobiernos kirchneristas, había marcado importantes diferencias y operado como jefe de campaña de Sergio Massa en las elecciones presidenciales de 2015 y de Florencio Randazzo en 2017 con abiertas críticas a la expresidenta.

Esto produjo un ordenamiento en las candidaturas cercanas al kirchnerismo y el “Frente de Todos” —finalmente el nombre elegido— se consolidó cuando el “Frente Renovador” aceptó integrarlo con su

14. Tiempo Argentino. (24/6/2017). Cristina Kirchner se reunió con Florencio Randazzo. Tiempo Argentino. URL: <https://www.tiempoar.c/o/m.ar/politica/cristina-kirchner-se-reunio-con-florencio-randazzo/>

referente Sergio Massa como primer candidato a diputado en la provincia de Buenos Aires. La conformación del “Frente de Todos” como polo opositor al gobierno de derecha atrajo también a organizaciones y referentes de la centro-izquierda, muchos de los cuales se habían mostrado reticentes a las estrategias del kirchnerismo en el primer ciclo, tales como Proyecto Sur de Pino Solanas; el Partido del Trabajo y del Pueblo-Partido Comunista Revolucionario; el Frente Patria Grande; el Partido por la Cultura, la Educación y el Trabajo de Hugo Moyano (ligado a la CGT), y Unidad Popular de Víctor De Gennaro (ligado a la CTA), entre otros. .1

El Frente de Todos puede considerarse una *coalición movimientista*, debido a sus características las categorías politológicas fallan al comprender su dinámica, más allá de reparar en la dificultad de traducir la eficacia de coaliciones electorales en gobiernos estables (Mainwaring y Shugart, 1997; Albala, 2021). En este sentido, no es una mera coalición de partidos, aunque electoralmente se inscriba un frente de partidos, y se pierde su esencia si se le piensa con esa lógica. En efecto, los principales dirigentes (Cristina Fernández de Kirchner, Sergio Massa y Alberto Fernández) se inscriben en una identidad y una tradición peronista, y no dependen de estructuras organizativas instituidas (un “partido” en el sentido estricto). En torno a este núcleo se amalgaman un conjunto de partidos, organizaciones territoriales, movimientos sociales, agrupaciones estudiantiles bajo una gramática movimientista que le otorga una *organicidad inorgánica*. Por lo tanto, no estamos frente a una coalición en términos clásicos, ya que existe una matriz política común, una tradición y una identidad que se reactualiza. No obstante, es cierto que es inédita esta conformación del peronismo como fuerza política, ya que no existe una conducción en el movimiento nacional, ni encarnada en un líder ni en un espacio de toma de decisiones.

En la campaña electoral del Frente de Todos, CFK optó por una táctica de intervenciones selectivas y, fundamentalmente, actos de presentación de su libro *Sinceramente* (Ariza, March, & Spatola 2021), algo que la sustrajo de la centralidad en el debate de campaña afectando la posibilidad de polarización con su figura y a la vez ayudó a consolidar un voto intenso (Secul Giusti, 2019; Reina, 2019). Las elecciones de 2019 arrojaron un resultado favorable a la coalición opositora. El Frente de Todos obtuvo un triunfo en primera vuelta ante Mauricio Macri que buscaba su reelección. Con el 48,24%, Alberto Fernández lograba llegar a la presidencia y CFK a la vicepresidencia de la Nación, mientras que la coalición de derecha Juntos por el Cambio obtuvo 40,28%.

La estrategia se mostró exitosa en términos electorales, los principales dirigentes asumieron cargo de relevancia, la presidencia de la Nación para Alberto Fernández, la presidencia de la Cámara de Senadores para Cristina Fernández de Kirchner (en tanto vicepresidenta) y la presidencia de la Cámara de Diputados para Sergio

Massa, además de la gobernación de la provincia de Buenos Aires para Axel Kiciloff, y la jefatura del bloque de diputados para Máximo Kirchner. Sin embargo, el gobierno asumido en diciembre de 2019 tuvo en marzo de 2020 la sorpresa mundial de la pandemia del COVID-19 y se trastocaron todas sus condiciones de posibilidad.

En efecto, al endeudamiento externo que legó la administración de Mauricio Macri, especialmente luego del mega-préstamo que obtuvo del FMI de alrededor de 57 mil millones de dólares, la precaria situación social por el aumento de la desocupación, la pobreza y la desigualdad entre 2015 y 2019, se sumó primero la pandemia, luego la guerra entre Ucrania y Rusia, y la mayor sequía en décadas durante los años 2020 y 2021. No obstante, estas situaciones de contexto adverso, la fuerza gobernante también sufrió tensiones internas, especialmente entre el presidente Alberto Fernández y la vicepresidenta CFK. Controversias en torno a la negociación de la deuda y la implementación de políticas públicas debilitaron a la coalición que no encontró formas organizativas para tramitar las diferencias perspectivas sobre el tratamiento de los asuntos públicos (Oliveros y Vommaro, 2021; Muñoz, 2023).

La estrategia electoral para las elecciones intermedias del año 2021 quedó en manos del presidente de la Nación, quien asumió la presidencia del Partido Justicialista el 22 de marzo de 2021. Las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) se realizaron el 12 de septiembre (aún en un contexto de distanciamiento social por la pandemia) y se puso en juego la mitad de las bancas de diputados y un tercio de las bancas de senadores. El resultado indicó un mejor desempeño de la alianza opositora que obtuvo 41,5% a nivel nacional contra el 32,5% del Frente de Todos. Fue particularmente significativo el resultado en la provincia de Buenos Aires donde Juntos por el Cambio consiguió el 37% de los votos, superando al Frente de Todos que obtuvo un 33% con la candidatura de Victoria Tolosa Paz, una persona muy ligada al presidente Alberto Fernández.

El resultado electoral generó una crisis en la fuerza gobernante. La fuerte crítica de Cristina Fernández de Kirchner mediante una carta pública cuestionando el rumbo del gobierno nacional y solicitando cambios en la política económica evidenció el malestar interno. Ante esta situación sucedieron cambios en varios ministerios y la activación de algunos mecanismos orientados a sostener los ingresos (aumento del salario mínimo y de asignaciones familiares). En las elecciones generales el peronismo mejoró su desempeño electoral, revirtió la derrota en algunos distritos aunque en la sumatoria la ventaja de la oposición se mantuvo. Los resultados electorales implicaron la pérdida de bancas y, en consecuencia, una debilidad para el gobierno en la arena legislativa. En cierto modo este proceso de reacomodación interna desembocó, meses después, en la asunción de Sergio Massa como ministro de Economía en julio de 2022.



VII. Unión por la Patria

El 14 de junio de 2023, fecha límite para el registro de alianzas para participar en las elecciones presidenciales de ese año, se inscribió “Unión por la Patria”, denominación del espacio que llevaría a Sergio Massa como candidato a la presidencia de la Nación, el gobernador Axel Kiciloff como aspirante a la reelección en la provincia de Buenos Aires y Eduardo de Pedro como candidato a senador por el principal distrito. La dinámica política y la conformación de las listas pusieron en evidencia cierta subordinación de la influencia del presidente Fernández (a pesar de su rol como presidente del Partido Justicialista) a la estrategia de “unidad” propuesta por CFK y Sergio Massa. La unidad en la mayoría de los distritos electorales y la candidatura del militante social Juan Grabois (con escasas chances electorales) como contrincante de Massa permitió una estrategia de contención de votos en un contexto socioeconómico adverso y con una merma en la opinión positiva de toda la administración Fernández.

La estrategia electoral tuvo al candidato y ministro en el centro de la escena, por un lado con medidas económicas tendientes a contrarrestar los efectos de la inflación en el poder adquisitivo y, por otro, con un discurso de convocatoria a la “unidad nacional” con un bajo nivel de intensidad antagónica más allá de mantener un contra-destinatario. La decisión de invisibilizar la figura del presidente Alberto Fernández y la vicepresidenta Cristina Fernández respondió a dos razones convergentes: desplazar la evaluación del gobierno nacional como clivaje electoral, así como evitar una polarización con la figura de la vicepresidenta y el kirchnerismo. La estrategia encontró una variante en la provincia de Buenos Aires en donde la figura del gobernador y su gestión mantenían niveles de popularidad que se verificaron electoralmente en los comicios.

En las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), la fórmula anarco-capitalista encabezada por Javier Milei y Victoria Villaruel obtuvo el 29.86%, mientras que Juntos por el Cambio el 28% (Patricia Bullrich 16.81% y Horacio Rodríguez Larreta 11.19%), y Unión por la Patria 27.28% (Sergio Massa 21.43% y Juan Grabois 5.85%). También pasaron a la segunda vuelta, aunque con magros desempeños, el gobernador de Córdoba Juan Schiaretti con el 3.71% de los votos y el Frente de Izquierda que obtuvo 2.61%. Mientras que en las elecciones generales el candidato de Unión por la Patria, Sergio Massa, obtuvo (36.68%), seguido por Javier Milei (29.98%) y en tercer lugar, Patricia Bullrich (23.83%). Más lejos quedaron Juan Schiaretti con 6.78%, y Myriam Bregman del Frente de Izquierda con el 2.70%. Esto implicó el paso a la segunda vuelta de los candidatos de Unión por la Patria y de La Libertad Avanza. En el principal distrito electoral, la provincia de Buenos Aires, el gobernador Axel Kiciloff obtuvo la reelección con casi un 45% de los votos, y en las listas a legisladores nacionales

ingresaron figuras cercanas a la vicepresidenta como Eduardo De Pedro, Juliana Di Tulio (senadores) y Máximo Kirchner (encabezando en diputados).

La elección presidencial se definió el 19 de noviembre de 2023 cuando el candidato de Unión por la Patria fue derrotado por Javier Milei de La Libertad Avanza que obtuvo el 55.69% de los votos válidos. En un contexto marcado por una alta inflación que en los meses previos a las elecciones superó el 10% mensual de promedio y una persistente caída en el poder adquisitivo de las mayorías, el voto por el cambio se impuso a la promesa de una mejora en la situación social y unidad nacional en manos del, por entonces, ministro de economía y candidato de Unión por la Patria, Sergio Massa. Nuevamente, como en el 2015, el peronismo fue derrotado en un balotaje.

VIII. Conclusiones: de tácticas y estrategias

Al asumir la presidencia, producto de la estrategia 0 de alianza con el presidente interino Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner se vio confrontado con una serie de desafíos que se desarrollaron en diversos ámbitos. Por un lado, se presentaba la tarea de establecer una referencia propia, cuyo poder irradiara desde el ejecutivo y se solidificara tanto en el ámbito de la movilización social como en el poder legislativo, además de fortalecer la capacidad del gobierno para asegurar la gobernabilidad. Por otro lado, se encomendó la misión de reconfigurar el sistema político argentino, el cual había sido afectado por la crisis del 2001, en un contexto de transformación de las identidades políticas tradicionales.

La investidura de un “presidente inesperado” (Natanson, 2004), desprovisto de un capital político propio que operó en los intersticios de la dislocación política, propició condiciones para las nuevas coordenadas para la acción política. El devenir kirchnerismo, como resultado de una sinergia entre la reelaboración singular de la tradición peronista y la perspectiva de la renovación, enfrentó coyunturas dilemáticas para la definición de estrategias que lo tuvieron como actor central durante 20 años.

La primera estrategia, la *transversalidad*, que como vimos incluye un conjunto de tácticas, buscó operar en un doble escenario: consolidar poder institucional, por un lado, y configurar fuerza propia al articular un nuevo sujeto político e incidir en el sistema de representación al consolidar un espacio de centro-izquierda, por otro. El kirchnerismo, desde el espacio peronista, pudo articular con movimientos sociales, referentes intermedios, organizaciones partidarias y de derechos humanos, algo que le otorgó densidad política y contribuyó a la gobernabilidad. La otra cara de la transversalidad fue el germen de la estrategia siguiente, la alianza con elites partidarias subnacionales funcionales a la construcción de poder electoral. En el plano identitario operó un

marco simbólico nacional-popular (Svampa, 2011; Perez y Natalucci, 2012, Schuttenberg, 2014), mientras que en la arena electoral el marco de alianzas se amplió como coalición progresista.

La victoria electoral sobre el peronismo duhaldista en 2005 abrió una nueva etapa e implicó una estrategia que dominó las elecciones de 2007. Si la transversalidad se proponía agrupar a organizaciones surgidas en los años noventa, cuadros dirigentes e intermedios que se habían quedado “huérfanos” de liderazgos (y de partidos), la “Concertación Plural” buscó una alianza fundamentalmente superestructural con élites subnacionales con representación consolidada pero sin capacidad de acción nacional. Ahora bien, esto no implica que una estrategia se reemplace por otra, ya que lo que cambia es la arena privilegiada del juego político. Es más, la Concertación no se puede comprender sin la transversalidad que funcionó, primero, como estrategia para disputar la conducción del movimiento nacional peronista, configurar hegemonía allí y sentar umbrales de acción política. En este sentido, la estrategia de la Concertación Plural buscó sobre determinar con el clivaje izquierda/derecha el campo político argentino y cumplir la anhelada utopía ditelliana. De esta manera, una coalición de centro-izquierda encabezada por el kirchnerismo pero nutrida de otras expresiones progresistas generaba el espacio para una alternativa de centro-derecha en el cual Mauricio Macri emergía como una figura aglutinadora. Las dos “novedades” de la crisis del 2001 marcarían el ritmo político de los siguientes veinte años.

No obstante, la dinámica de lo imprevisto y la productividad del conflicto reactivaron una tradición nacional y popular sedimentada, que encontró en el kirchnerismo una superficie de reinscripción. Este proceso tiene otra temporalidad que el electoral. De allí se comprende la táctica electoral de las elecciones 2009 de las “candidaturas testimoniales” orientadas a evitar salidas de dirigentes con poder institucional dentro del Partido Justicialista. Aunque esto no evitó la derrota electoral, la ola nacional-popular que se había activado en uno de los polos movilizados en 2008, las políticas de distribución y de reconocimiento, una mejora económica y la muerte de Néstor Kirchner fueron factores que condensaron capital político en la figura de CFK. Esto produjo una estrategia de “crístinismo” en donde la presidenta ocupó un centro decisional y de representación plasmado en una amplia victoria electoral en 2011.

El intento de organizar la fuerza propia quedó plasmada en la estrategia de “Unidos y Organizados” en 2012, cuya característica combinaba rasgos de liderazgo fuerte con promoción de organizaciones de base, mediadas por una especie de movilización a la vez participante, activa y delegativa con gramáticas identitarias posperonistas. En

las elecciones legislativas de 2013 se puso en evidencia la fragmentación de estrategias a nivel nacional y, en el principal distrito electoral, la derrota del candidato por el oficialismo Martín Isaurralde por el exjefe de gabinete Sergio Massa, reflató la idea de “fin del kirchnerismo”. Para las presidenciales de 2015, sin candidato propio, la candidatura de Daniel Scioli, secundado por un cuadro de conducción del kirchnerismo como Carlos Zanini fue acompañada sin demasiado énfasis y concluyó en una derrota electoral en el balotaje contra Mauricio Macri, aunque por escaso margen.

El kirchnerismo arribó a un terreno desconocido (la oposición a nivel nacional y provincial) y tramitó su relación con la estructura partidaria peronista a partir de la potencia del liderazgo de CFK. En su primera aparición pública como expresidenta, luego de declarar en tribunales, dijo:

le contesté que la única organización de la que formé parte fue del Poder Ejecutivo Nacional como su titular, elegida democráticamente por la voluntad de los argentinos en dos oportunidades consecutivas, primero con el 46% de los votos, y luego con el 54%. Ah sí, también les dije que formo parte de otra organización: el Partido Justicialista. (Discurso de CFK en los Tribunales de Comodoro Py 13/4/2016).

Se pone así en evidencia los locus de coordinación: el ejecutivo, el partido y el liderazgo, requerían una reconfiguración en el nuevo contexto. El llamado a un “frente ciudadano” se plasmó en “Unidad Ciudadana” como instrumento electoral. A diferencia del “Frente para la Victoria” que fue la herramienta de acumulación transversal y luego el núcleo de una “Concertación”, Unidad Ciudadana buscó jugar en dos arenas. Por un lado, tramitar el descontento sin referencias identitarias fuertes explícitas, sino como afecciones a la ciudadanía social, pero por otro, ubicaba a CFK como una referente implícita en la objeción al accionar del gobierno de Mauricio Macri. En este sentido, presentó novedades como forma de construcción tanto por la representación centrada en la figura de CFK, como por el bajo nivel de organización y la referencia a la ciudadanía sobre la gramática plebeya.

La estrategia le permitió a CFK ubicarse como la referente central del campo opositor, derrotar a los otros candidatos del campo peronista (Sergio Massa y Florencio Randazzo) y convertir el “Instituto Patria”¹⁵ en un espacio aglutinador, epicentro del “Frente de Todos” que enfrentó a “Juntos por el Cambio” en un contexto de deterioro socioeconómico (especialmente a partir de 2018). El diseño de una estrategia electoral articulada que le permitió a la fórmula Fernández-Fernández ganar en la primera

15. Luego de abandonar la presidencia de la Nación, CFK promovió el “Instituto Patria” como espacio de acumulación, referencia y formación de cuadros.



vuelta contrastó con las tensiones en el ejercicio del poder en un contexto adverso por la pandemia, la guerra y factores climáticos que afectaron económicamente. La derrota del oficialismo en las elecciones de medio término culminaron, luego de cerradas las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), con la asunción de Sergio Massa como ministro de economía que concentró decisiones ejecutivas en un escenario signado por la escasez de reservas y espirales inflacionarias.

La estrategia de “Unión por la Patria” permitió contener a los diferentes actores del ecosistema peronista (gobernadores, intendentes, sindicatos, movimientos sociales) y armonizar las tensiones de los referentes del espacio para encolumnarse detrás de la candidatura del ministro Sergio Massa. En un contexto socioeconómico adverso, la estrategia subsumió el “kirchnerismo” como identidad política en una amalgama capaz de sustraer el antagonismo con esa identidad. El llamado a la “Unidad Nacional” prometía procesar la diferencia y logró un significativo apoyo de actores de la sociedad civil, artistas, organismos de derechos humanos y sindicatos. En cierto modo el llamado a la Unidad Nacional como horizonte propone una articulación superadora de las estrategias de la “transversalidad” y la “concertación plural” al ofrecer un marco de contención a la pluralidad del sistema. Sin embargo, la crisis de representación y la precaria situación económica –marcada por la incertidumbre en torno a la dinámica inflacionaria, las restricciones a la compra de dólares y el deterioro de los ingresos– fueron condiciones para que Javier Milei –con el apoyo explícito del principal partido de derecha en las figuras del expresidente Mauricio Macri y la excandidata Patricia Bullrich– se impusiera en las elecciones presidenciales. Por primera vez un mandatario auto identificado como liberal-libertario anarcocapitalista es investido como presidente de la Nación Argentina.

El peronismo, derrotado a nivel nacional, se ubica como la principal fuerza opositora gobernando ocho provincias, entre ellas, la de Buenos Aires que implica el 40% del padrón electoral, además de ser la primera minoría en ambas cámaras. Este poder institucional y el poder de movilización encuentran desafíos en un nuevo contexto que deberán ser tramitados sin una hegemonía de la fuerza política particular (el kirchnerismo) que fue el actor central de las estrategias desde 2003 y que fue perdiendo presencia en la definición táctica luego de haber ungido a Alberto Fernández en 2019.

El proceso político articula pasado con presente y lo conjuga en gerundio, por lo tanto, es un proceso dado-dándose permanente. No obstante, los resultados electorales performan un escenario de cambio en el campo político por las fuerzas que los habitan y los clivajes que los configuran. Luego de un cambio profundo en el escenario con la asunción de Javier Milei, queda abierto un proceso en el que el peronismo tendrá que atender tanto su crisis de representación hacia los sectores que lo configuraron

como un sujeto popular y reconstruir el instrumento político para intervenir en los escenarios electorales por venir. Tal vez el peronismo pueda hacer suyas las palabras de Mario Benedetti (2004:282)

“mi estrategia es
que un día cualquiera
no sé cómo ni sé
con qué pretexto
por fin me necesites”

Bibliografía

- Albala, A. (2021). When do coalitions form under presidentialism, and why does it matter? A configurational analysis from Latin America. *Politics*, 41(3), 351-370. <https://doi.org/10.1177/0263395720950134>
- Annunziata, R. (2013). La figura Del “hombre común” en el Marco de la legitimidad de proximidad: ¿Un nuevo sujeto político? *Astrolabio*, (10). <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n10.3597>
- Annunziata, R. (2014). Más allá de la promesa electoral. Repensar la representación en Argentina. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (3), 137-154.
- Anuzziata, R (2016). “El candidato es el proyecto”: la construcción de la narrativa kirchnerista. En Riorda, M., y Rincón, O. (eds), *Comunicación gubernamental en acción: narrativas presidenciales y mitos de gobierno*, Buenos Aires, Biblos.
- Ariza, A. F., March, V. R., & Spatola, I. (2021). Sinceramente: el mensaje electoral de Cristina Fernández de Kirchner en 2019. *Revista Argentina de Ciencia Política*.
- Aronskind, R., & Vommaro, G. (2010). Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario. *Buenos Aires: UNGS-Prometeo*.
- Barbosa, S., & Barros, E. (2013). Los senderos del tercer Kirchnerismo: Equilibrio económico, estabilización política y profundización social. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, 1(1), 33-52. <https://doi.org/10.15210/rsulacp.v1i1.2310>
- Benedetti, M (2004) “Táctica y estrategia” Inventario I. Sudamericana, Buenos Aires
- Bonvecchi, A., & Giraudy, A. (2007). Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional. *Revista de ciencia política* (Santiago), 27(Esp), 29-42. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000100002>
- Burdman, J. (2010). Alfas, ranas y testimoniales: la cultura política de las elecciones legislativas de medio término en Argentina. *Postdata*, 15(1), 0-0. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012010000100002

- Calvo, E. (2005). Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 25(2), 153-160. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2005000200007>
- Cané, M. (2021). Cinco presidentes: ¿una sola crisis?: Articulaciones tópicas y ethos en los discursos presidenciales de fines de 2001 en Argentina. *Temas y debates*, (41), 59-85. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi41.544>
- Cantamutto, F. (2017). Fases del kirchnerismo: de la ruptura a la afirmación particularista. *Convergencia*, 24(74), 63-89. <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i74.4382>
- Carlés, G. A. (2014). El declive del kirchnerismo y las mutaciones del peronismo. *Nueva Sociedad*, (249), 4-15.
- Catterberg, G., & Palanza, V. (2012). Argentina: dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(1), 3-30. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100001>
- Cécere, J. M. (2012). *El fenómeno mediático de "6 en el 7 a las 8": análisis de su discurso y su postura política*. (Tesis de maestría). Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. <https://racimo.usal.edu.ar/8068/>
- Cefaï, D. (2012). ¿Qué es una arena pública? Algunas pautas para un acercamiento pragmático. In: Cefaï, D.; JOSEPH, I. La herencia del pragmatismo: conflictos de urbanidad y pruebas de civismo. Paris: L'Aube.
- Cheresky, I. (2004). *De la crisis de representación al liderazgo presidencialista. Alcances y límites de la salida electoral de 2003*. En: Cheresky, I., & Pousadela, I. (eds.) *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Buenos Aires: Biblos.
- Chernicki W., Grunbaum K., & Zeifer B. (2015). Las elecciones legislativas 2013: listas, campañas y resultados en Annunziata, R. (Comp). *Pensar las elecciones*. Buenos Aire: CLACSO.
- Clerici, P. (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).
- Covalesky Dias, E. (2016). La madre de todas las batallas: Clarín vs. Kirchner y la mediatización en Argentina. *La trama de la comunicación*, 20(2), 195-216. <https://doi.org/10.35305/lt.v20i2.592>
- Flax, R. (2015). La caracterización de la juventud peronista en el discurso de Cristina Fernández de Kirchner. *Cadernos de Linguagem e Sociedade*, 16(1), 61-80. <https://doi.org/10.26512/les.v16i1.7532>
- Funes, A. (2016). En el comienzo de todo... Los orígenes constitutivos de la identidad kirchnerista durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). *Temas y Debates*, (32), 51-74. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i32.343>
- Garay, C., & Simison, E. (2023). Argentina 2022: Desafíos profundos y continuidad política. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 43(2), 143-166. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x20230050000112>
- García, D. (2014). De la agenda de sintonía fina a la de estabilización: la lucha por el modelo. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, 15-18.
- González, M. (2015). Configurar el relato: Estética y montaje de imágenes performáticas en los festejos del Bicentenario Nacional. *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas*, 45(2), 119-132. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2362-20242015000200003
- Hiller, R. (2010). Matrimonio igualitario y espacio público en Argentina. En Clericó, L., & Aldao, M. (Comp.), *Matrimonio Igualitario en la Argentina. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jenkins, J. C. (1983). Resource mobilization theory and the study of social movements. *Annual review of sociology*, 9(1), 527-553. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.09.080183.002523>
- Kulfas, M. (2014). La economía argentina, entre la «década ganada» y los «fondos buitres». *Nueva Sociedad*, (254), 4-16.
- Larrondo, M. (2013). El Discurso Político Kirchnerista hacia la juventud en contextos de actos de militancia. *Astrolabio*, (11). <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n11.2891>
- Lesgart, C. (2008). Argentina 2007. Notas coyunturales sobre un año electoral. *L'Ordinaire des Amériques*, 208(209), 229-254. <https://doi.org/10.4000/orda.3321>
- Luna, J. P., Rodríguez, R. P., Rosenblatt, F., & Vommaro, G. (2021). Political parties, diminished subtypes, and democracy. *Party Politics*, 27(2), 294-307. <https://doi.org/10.1177/1354068820923723>
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (Eds.). (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- McAdam, D. (1982). *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1977). Resource mobilization and social movements: A partial theory. *American journal of sociology*, 82(6), 1212-1241. <https://doi.org/10.1086/226464>



- Montero, S. (2009). Puesta en escena, destinación y contradestinación en el discurso kirchnerista (Argentina, 2003-2007). *Discurso & Sociedad*, 3(2), 316-347.
- Morris, M. B. (2017). La revitalización sindical en Argentina (2003-2015): dimensiones e indicadores para su conceptualización. *Población y sociedad*, 24(2), 195-226.
- MTD Anibal Verón. (2003). *Dario y Maxi: Dignidad piquetera: El gobierno de Duhalde y la planificación criminal de la masacre del 26 de junio en Avellaneda*. Argentina: Ediciones 26 de junio.
- Muñoz, M. A. (2023). Muchos pueblos y una sola Argentina. Las derivas nacional populares durante el gobierno de Alberto Fernández. *Cuestiones de Sociología*, (28), e151-e151.
- Muñoz, M. A., & Retamozo, M. (2008). Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea: Efectos políticos de los usos de "pueblo" en la retórica de Néstor Kirchner. *Perfiles latinoamericanos*, 16(31), 121-149. <https://doi.org/10.18504/pl1631-121-2008>
- Natanson, J. (2004). *El presidente inesperado*. Argentina, Buenos Aires: Editorial Homo Sapiens.
- O'donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 1157-1199. <https://doi.org/10.2307/3539655>
- Oliveros, V., & Vommaro, G. (2022). Argentina 2021: elecciones en contexto de crisis. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 42(2), 153-174.
- Ollier, M.M. (2005). Liderazgo presidencial y jefatura partidaria: entre la confrontación y el pacto (2003-2005). *Revista Temas & Debates*, 10, 7-33.
- Onofrio, M. P. (2016). Representaciones y construcción de la identidad kirchnerista en el último discurso presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. *Actas de Periodismo y Comunicación*, 2(1).
- Panigo, D. y Chena, P. (2011). Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-convertibilidad. En Chena, N. Crovetto y D. Panigo (Coords.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand: Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Pérez, G., & Natalucci, A. (2012). Introducción. El kirchnerismo como problema sociológico. En Pérez & Natalucci (Comp.), *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Trilce. <https://doi.org/10.31819/9783954870646-002>
- Pique, M (2004) "los kirchneristas, en acción" diario Página/12 <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-32530-2004-03-11.html>
- Quilici, F., & Rinaldi, F. (2007). La Constitución de la "Concertación Plural" en Catamarca, Río Negro y Neuquén: Desnacionalización y Fragmentación Política. Documento de trabajo. UNSAM: Escuela de política y gobierno.
- Reina, A. (2019). Polarización, crisis y debates presidenciales. Notas sobre la campaña electoral Argentina del 2019. *Más poder local*, (39), 34-36.
- Retamozo, M. (2011). Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*, (28). <https://doi.org/10.4067/S0718-65682011000100014>
- Retamozo, M. (2012). Intelectuales, kirchnerismo y política. Una aproximación a los colectivos de intelectuales en Argentina. *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. 1(30). <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.64250>
- Retamozo, M., & Schuttenberg, M. (2016). La política, los partidos y las elecciones en Argentina 2015: ¿hacia un cambio en el campo político? *Análisis político*, 29(86), 113-140. <https://doi.org/10.15446/ANPOL.v29n86.58046>
- Rocca, M. (2012). ¿Partido oficial o actor relegado? El PJ y el PT durante el gobierno de Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva. En Cheresky, I., & Dabène, O. (Comp.), *Ciudadanía y representación política. Argentina en perspectiva comparada* (122-140). Paris-Buenos Aires: Centro de Estudios Políticos-Observatoire politique de l'Amérique et des Caraïbes (OPALC).
- Rocca, M. (2015). "De Néstor y Cristina. De Perón y Evita". Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy. *Revista SAAP*, 9(1), 143-172.
- Rodríguez, D. (2014). Populismo y liderazgo en la democracia argentina: Un cruce comparativo entre el menemismo y el kirchnerismo. *Postdata*, 19(2)
- Rodríguez, D. A. (2012). Cambios en la vida política argentina y la constitución de los liderazgos de Carlos Menem (1989-1995) y Néstor Kirchner (2003-2007). En Cheresky, I. & Dabene, O. (Comp.) *Ciudadanía y representación política. Argentina en perspectiva comparada* (141-157). Paris-Buenos Aires: Centro de Estudios Políticos-Observatoire politique de l'Amérique et des Caraïbes (OPALC). Ciudadanía y representación política, Argentina en perspectiva comparada. 141.
- Santarcángelo, J., Fal, J., & Pinazo, G. (2011). Los motores del crecimiento económico en la Argentina: rupturas y continuidades. *Investigación económica*, 70(275), 93-114. <https://doi.org/10.22201/fe.01851667p.2011.275.24264>

- Schuttenberg, M. (2011). La reconfiguración de las identidades “nacional populares”: Los puentes discursivos para la inserción de tres tradiciones políticas en el espacio “transversal kirchnerista”. *Sociohistórica*, (28), 41-73.
- Schuttenberg, M. (2014). *Las identidades nacional-populares: De la resistencia noventista a los años kirchneristas*. Villa María: Eduvim.
- Schuttenberg, M., & Rosendo, J. P. (2015). “El kirchnerismo antes del kirchnerismo”: Aproximaciones ideológicas en los albores del gobierno de Néstor Kirchner. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (5), 60-80.
- Secul, C. (2019). Silencio y acción: Cristina Fernández en la campaña presidencial de 2019. *Hologramática*, 2(31), 55-62.
- Sidicaro, R. (2011). El partido peronista y los gobiernos kirchneristas. *Nueva Sociedad*, (234), 74-94.
- Svampa, M. (2008). The end of Kirchnerism. *New Left Review*, 79-95.
- Svampa, M. (2011). Argentina, una década después: Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular. *Nueva Sociedad*, (235), 17-34.
- Tagina, M. L. (2011). Elecciones de 2009 en Argentina: cambios en la distribución del poder y nuevos desafíos de cara a las presidenciales. En Alcántara, M., & Tagina, M. (Eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tagina, M. L. (2014). Las Elecciones Legislativas 2013 en Argentina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 45.
- Tarrow, S. (1994). *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Mass Politics in the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Addison-Wesley, Reading, MA.
- Torre, J. C. (1999). Los desafíos de la oposición en un Gobierno peronista. En Torre, J., Novaro, M., Palermo, V., & Cheresky, I. (Eds.), *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires: Norma.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Univ of California Press.
- Vales L. (2003) “Los muchachos piqueteros” Pagina/12 <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-23601-2003-08-03.html>
- Van Rey, L. (2016). Entre un proyecto y un equipo: tensión discursiva en tiempo de elecciones. *Avatares de la Comunicación y la Cultura*, (11).
- Varesi, G. (2011). Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista. *Realidad Económica*, 264, 33-59.
- Vázquez, M. (2013). En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento. *Revista Argentina de estudios de juventud*, 1.
- Vázquez, M. (2014). 'Militar la gestión': una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina. *Apuntes*, 74, 71-102. <https://doi.org/10.21678/apuntes.74.703>
- Vommaro, G., & Morresi, S. D. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*, 8(2), 375-417.
- Wainfeld, M; Moreno, Sy Cibeira, F (2006) “Lo que diga sobre la reelección no me lo van a creer” entrevista con Néstor Kirchner, Página/12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-67167-2006-05-21.html>
- Zelaznik, J. (2011). Las coaliciones kirchneristas. En Malamud, A., & De Luca, M. (Coors.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Eudeba.

Plegarias del pueblo muerto: El Aro

Lemy Bran - Piedrahita 

Instituto Tecnológico Metropolitano ITM, Colombia.

lemybran2310@correo.itm.edu.co

Libro: Navarrete, P. (2023). *Plegarias del pueblo muerto: El Aro*. Bogotá: Editorial Planeta.

Resumen

Esta reseña tiene como propósito exponer un análisis frente a los elementos relevantes del libro publicado por Pablo Navarrete titulado *Plegarias del pueblo muerto: El Aro*, de la casa editorial Planeta. En ella se presentan como argumentos medulares las posibilidades que brinda el texto para invocar el espectro de los muertos que dejó la masacre paramilitar de 1997 en el corregimiento de El Aro (Ituango, Antioquia), la dignificación de sus dolientes y cómo devela otras formas de violencia que suelen conectarse en las investigaciones de este tipo de fenómenos. Así, se infiere que el libro increpa a quien lo lee para que asuma una responsabilidad moral en el largo proceso de reparación de las víctimas y sus dolientes.

Palabras clave: guerra, memoria colectiva, violencia de género, violencia (términos extraídos del Tesoro de la UNESCO).

Abstract

The purpose of this review is to present an analysis of the relevant elements of the book published by Pablo Navarrete entitled "Plegarias del pueblo muerto: El Aro", published by Planeta. The core arguments presented are the possibilities offered by the text to invoke the spectre of the dead left by the paramilitary massacre of 1997 in the village of El Aro (Ituango, Antioquia), the dignity of its mourners, and how it reveals other forms of violence that are usually connected in investigations of this type of phenomena. Thus, it is inferred that the book challenges the reader to assume a moral responsibility in the long process of reparation for the victims and their mourners.

Keywords: war, collective memory, Gender-based violence, violence.

Es vasta la literatura a través de la cual consigue retratarse el infierno (como construcción ficticia). Algunos de sus elementos característicos se posan en Dante Alighieri con su emblemática obra *La Divina Comedia*, en Johann Wolfgang von Goethe en *Fausto*, o quizá con Mijaíl Bulgákov en *El maestro y Margarita*. Sin embargo, bastaría con ser más conscientes de la cantidad de infiernos que ha legado la espiral de violencia paramilitar en Colombia para saber que los reflejos más crudos bien podrían encontrarse en cada vestigio que como espectro retorna del pasado para recordar la barbarie acontecida y el ostracismo al que suelen relegarse las víctimas que dejaron a su paso las distintas incursiones paramilitares en el país.

Entre tantas, una de las que aún genera enorme conmoción sociopolítica y jurídica fue la acontecida entre las montañas del norte antioqueño en octubre de 1997, en el corregimiento de El Aro, del municipio de Ituango. Asesinando a 17 personas, robándose más de 1.000 cabezas de ganado, quemando casas y torturando durante 7 días a los habitantes de este rincón olvidado del país, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), conocidos como "Mochacabezas" (Vanegas Vásquez, 2014), dejaron un panorama tan desolador que el espectro de sus muertos rompe las fronteras del tiempo y el espacio una y otra vez, reclamando por las vidas despojadas violentamente, en connivencia con instituciones del Estado mismo. Así, Pablo Navarrete consigue a través de su reciente libro *Plegarias del pueblo muerto: El Aro*, tres acciones clave alrededor de la remembranza sobre la masacre: invoca a sus muertos, dignifica a sus dolientes y, además, recuerda otros tipos de violencia que conectan con las historias de barbarie paramilitar, que constituyen un eje de interés político y jurídico.

El texto *invoca a los muertos*, cumple el papel de una tabla güija, donde Navarrete (2023) llama por sus nombres, a aquellos cuyas vidas fueron despojadas violentamente por escuadrones

paramilitares, sorprendidos en la cotidianidad de sus días, entre plantaciones de frijol o departiendo como cualquier día con los vecinos que sin saber verían por última vez. Las víctimas abandonan su velo de indivisibilidad como mero dato estadístico y se nombran, recordando no sólo la forma fatídica en que fueron asesinados, sino también en qué rincón de El Aro los sorprendió la muerte, como a Ómar de Jesús Cardona, a cuya finca llegaron primero los paramilitares, así como a Iván Gutiérrez, a quien sacaron a las patadas de su fonda en Puerto Escondido.

Entre las páginas surgen también los espectros de las muertes de Olcris Fail Díaz, agricultor que en compañía de José fue sorprendido en el puente de La Guamera y por no portar papeles para identificarse frente a los paramilitares fue asesinado vilmente. Carlos Enrique Jaramillo, quien pescando en compañía de su hermano fue asesinado por confesar la típica profesión ejercida por la mayoría de los habitantes del campo colombiano: ser un “todero”¹ (en palabras de Navarrete, dedicarse a lo que resultase). Wilmar Restrepo Torres, que a sus escasos 14 años no se cansó de suplicar por su vida, quizá por la certeza de todo lo que aún le faltaba por vivir. Es indescriptible el dolor que genera leer cómo él “Prometió parar de llorar. Juró ser un niño juicioso. Les dijo que la Virgen les agradecería con largos años de vida si lo dejaban irse del punto de enfrentamiento a los brazos de su mamá” (Navarrete, 2023, p. 65), o Elvia Rosa Areiza, empleada doméstica de la casa cural y a quien los paramilitares luego de interrogar en el parque del corregimiento “llevaron a un salón conexo a la iglesia, la torturaron y la asesinaron” (Navarrete, 2023, p. 149).

Además, el libro “dignifica a los dolientes”, pues a partir de las narraciones recopiladas sobre aquellos que sobrevivieron a la masacre se reconstruye y conmemora la vida despojada, los sueños arrebatados y las voces acalladas. Entre los relatos, los archivos disponibles y las experiencias vividas por el autor al lado de los testigos que aún le hacen frente a una violencia de la que fueron víctimas por acción de agentes paraestatales y omisión del Estado, el libro exhorta el llanto postergado, pues en el momento de la masacre lo que las mujeres intentaban expresar respecto al horror y el dolor fue violentamente silenciado: “no podemos llorar. Calladitas, entremos a la iglesia que nos matan a todos si nos ven llorando” (Navarrete, 2023, p. 192).

Finalmente, el libro refleja también “otras formas de violencia” que suelen conectarse detrás de la violencia paramilitar (sin que sea la única, valga aclarar), en este caso referida por el autor a través de su experiencia personal, delatando el asedio del cual son víctimas no sólo periodistas críticos, sino también líderes sociales e investigadores académicos cuando emprenden una búsqueda profunda sobre cuestiones que resultan incómodas dentro del *statu quo*. Navarrete se sirve del texto para hacer catarsis por la vulneración de su integridad en la medida en que avanzó con las pesquisas plasmadas en el libro, una historia que se entrelaza además con la de aquellos que quisieron apoyarlo en su búsqueda para denudar las voces que aún claman audibilidad y visibilidad desde 1997. El autor consigue invocar los espectros de las víctimas, aquellos despojados de sus vidas y sorprendidos por una muerte que, como de costumbre en el país se ensaña contra poblaciones marginadas, quienes a través de *Plegarias del pueblo muerto: El Aro*, consiguen recordarle a un país de memoria temporal que aún desde las tumbas los muertos claman justicia.

Sus dolientes esperan una reparación del Estado con lo que su visión antropológica implica: una reparación de toda la ciudadanía para no permitir que actos bárbaros queden sólo entre los libros de quienes se arriesgan como Navarrete a prestarse como vínculo para invocar los nombres y recuerdos de aquellas y aquellos que un grupo paramilitar despojó de la vida violentamente, pero que, entre el clamor de sus dolientes, fracturan las fronteras del tiempo y el espacio. Bien refirió Rithy Panh (citado por Gómez Vélez, 2021): “Hay muchas cosas que un hombre desearía no ver ni conocer. Y si las viera, le sería mejor morir. Pero si alguno de nosotros las ve o las conoce debe vivir para contarlas” (p. 89). El libro, sin duda, increpa a quien lo lee para que asuma mínimamente una responsabilidad moral en el largo proceso de reparación de las víctimas y sus dolientes.

Referencias

- Gómez Vélez, A. (2021). Memorias del suelo. Escrituras del desastre y contestación de la tierra en La imagen perdida de Rithy Panh. En: Salas Guerra, M.C. (Ed.), *Arte, imagen y experiencia. Perspectivas estéticas*. Universidad Nacional de Colombia.

1. Apelo a esta expresión, huelga decir, para referir la expresión coloquial que empleamos en Colombia para hacer referencia a aquellas personas que se dedican a todo tipo de oficio. La Real Academia Española de la Lengua tiene una definición semejante que puede ser consultada en: <https://dle.rae.es/todero>



Navarrete, P. (2023). *Plegarias del pueblo muerto: El Aro*. Editorial Planeta.

Vanegas Vásquez, O.K. (2014). Héroes vagabundos: memoria narrativa de la guerra colombiana. *La Palabra*, (25), 43-56. doi: <https://doi.org/10.19053/01218530.2868>



IEP-UNAB

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
COLOMBIA



unab

lep

Instituto de Estudios
Políticos

El IEP-UNAP se proyecta a la comunicación académica y a la sociedad en general como una respuesta a la sentida necesidad de investigación y de formación científica, en el campo de la ciencia política ante las dificultades y desafíos en la construcción de nuestra sociedad.

PRESENTACIÓN

Introducción del Dossier: Democracia subnacional en Colombia y América Latina

Juan Federico Pino, Tomás Dosek

DOSSIER

¿Juntos y también revueltos? Coaliciones preelectorales para la elección de gobernaciones en Colombia (2019-2023)

Nadia Jimena Pérez Guevara, Fabian Alejandro Acuña Villarraga, Cristhian José Uribe Mendoza & Camilo Alipios Cruz Merchán (Colombia)

Políticos locais e conexões multinível: a atuação de brokers eleitos no federalismo brasileiro

Marta Mendes da Rocha & Lucas de Oliveira Gelape (Brasil)

Inicios similares y caminos divergentes. Los cambios en la política local y la disputa por el Concejo en Medellín y Bogotá (1972-2019)

Juan Carlos Escobar Escobar (Colombia)

Dinastías familiares y acuerdos (pre) electorales para el financiamiento de las campañas políticas en Cartagena, 1988-2018

Fernel M-Valenzuela (Colombia)

Transparência e accountability na esfera subnacional: um olhar sobre os portais das assembleias legislativas estaduais brasileiras

Juliana Aparecida Sousa Carvalho (Brasil)

Midiendo la desigualdad de género en política a nivel subnacional: la propuesta del Índice Subnacional de Derechos Políticos de las Mujeres (ISDPM)

María Victoria Eizaguirre (Argentina)

¿Democracia sin mujeres? Discriminando las inequidades de la representación de género en los concejos municipales colombianos

Clara Rocío Rodríguez Pico & Viviana Andrea Barrera Escobar (Colombia)

Femicidios en Ecuador (2015-2021): un análisis subnacional del impacto de la Ley de Erradicación de la Violencia de Género

Stephanie Castillo Fell & Juan Pablo Jaramillo (Ecuador)

ARTÍCULOS

El Entre el peronismo, el kirchnerismo y más allá: Veinte años de estrategias políticas en Argentina (2003-2023)

Martín Retamozo & Lucía Trujillo Salazar (Argentina)

RESEÑA

Plegarias del pueblo muerto: El Aro

Lemy Bran Piedrahita