

VERBA UNIBUS

REFLEXIÓN POLÍTICA

Volumen 27
Edición 55
Junio de 2025

Evaluando las
reformas electorales
en América Latina

Revista del Instituto de Estudios Políticos. e-ISSN: 2590-8669 DOI: <https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781>



Red de Politólogas
#NoSinMujeres

REFLEXIÓN

POLÍTICA

Revista Reflexión Política

ISSN (en línea) 2590-8669

Año 27 N° 55 – junio de 2025. Bucaramanga – Colombia.

MIGUEL JESÚS PARDO URIBE

Editor

EDITORES INVITADOS:

FLAVIA FREIDENBERG

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
Directora Académica del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

CAMILO CRUZ MERCHÁN

Instituto de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB.
Investigador del Observatorio de Reformas Políticas 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 - U. Industrial De Santander, Colombia.
Jackeline Vargas - Escuela Superior de Administración Pública, Colombia.
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.

PERSONAS EVALUADORAS QUE PARTICIPARON EN ESTA EDICIÓN

Aitor Diaz-Maroto	Universidad de Alcalá de Henares, España
Alfredo Crespo Alcázar	Universidad Rey Juan Carlos, España
Analia Orr	Universidad de la Patagonia San Juan Bosco, Argentina
Ariadna Gallo	Universidad de Buenos Aires, Argentina
Arturo Moscoso	Universidad Internacional del Ecuador, Ecuador
Carlos Guadarrama Cruz	Universidad Nacional Autónoma de México, México
Clara Rocío Rodríguez Pico	Universidad Nacional de Colombia, Colombia
Cristhian Uribe Mendoza	Universidad Nacional de Colombia, Colombia
Fabian Acuña	FLACSO, México
Fabiola Osorio	Universidad Nacional Autónoma de México, México
Gerardo Scherlis	Universidad de Buenos Aires, Argentina
Germán Beber	Universidad Nacional del Litoral, Argentina
Germán Cortés Millán	Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia
José Zurita Tapia	Universidad de Bergen, Noruega
Juan Bautista Luca	Universidad Nacional de Rosario, Argentina
Juan Carlos Aceros Guadrón	Universidad Industrial de Santander, Colombia
Juan Carlos Arenas	Universidad de Antioquia, Colombia
Ledis Bohórquez Farfán	Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia
Lucas Gelape	Universidade General de Minas Gerais, Brasil
Luz Angela Núñez Espinel	Universidad Nacional de Colombia, Colombia
María Fernanda Barrera Rodríguez	Universidad Autónoma de Barcelona, España
María Paula Bertino	Universidad de Buenos Aires, Argentina
María Victoria Eizaguirre	Universidad de Buenos Aires, Argentina
Miguel Madueño	Universidad Rey Juan Carlos, España
Narda Carranza	Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Perú
Nataly Liliana Vargas Gamboa	DePaul University Sweden, Suecia
Paola Andrea Salazar Carreño	Universidad Iberoamericana, México
William Elvis Plata Quezada	Universidad Industrial de Santander, Colombia

REFLEXIÓN

POLÍTICA

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA

RODOLFO MANTILLA JACOME
Presidente Junta Directiva UNAB

JUAN CAMILO MONTOYA BOZZI
Rector

FRANZ DIETER HENSEL RIVEROS
Vicerrector Académico

JAVIER RICARDO VÁSQUEZ HERRERA
Vicerrector Administrativo y Financiero

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.

TRADUCCIÓN
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



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

REFLEXIÓN

POLÍTICA

Año 27 N° 55. Bucaramanga, Colombia, junio de 2025
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.

Contenido

PRESENTACIÓN

- 6** **Presentación**
Miguel Jesús Pardo Uribe
Editor

DOSSIER

- 8** **Laboratorios de cambio institucional: los sistemas electorales y sus reformas en América Latina**
Flavia Freidenberg (Argentina) & Camilo Cruz Merchán (Colombia)
- 23** **Laboratories for institutional change: electoral systems and their reforms in Latin America**
Flavia Freidenberg (Argentina) & Camilo Cruz Merchán (Colombia)
- 37** **Efecto aspirina. Análisis entre reglas y prácticas en procesos de reformas electorales: PASO, Cuotas y Paridad de Género en Argentina**
Hernán Toppi & Fernando Domínguez Sardou (Argentina)
- 58** **Impactos de la boleta única en el comportamiento electoral en Argentina: evidencia en Córdoba y Santa Fe (2011-2023)**
Álvaro Fernández Castex (Argentina)
- 74** **Ni descentralización, ni voto obligatorio: la representación política de las mujeres en los gobiernos regionales chilenos**
Susana Riquelme Parra (Chile)
- 89** **Legislación consultiva vs legislación obligatoria: análisis comparado de los procesos de democracia interna en Colombia y Ecuador**
Daniel David Méndez Chaux & Juan Federico Pino Uribe (Colombia).
- 111** **Juventud, entre inclusión simulada y representación restringida: efectos de la cuota intergeneracional en el legislativo ecuatoriano (2009-2025)**
Santiago Manuel Cahuasqui Cevallos & Esteban Bolívar Rosero Núñez (Ecuador).

ARTÍCULOS

- 127** **El terrorismo de ETA y su incidencia en el turismo: la singularidad de la campaña “Ven y cuéntalo”**
Míriam Menchero Sánchez & Jerónimo Ríos (España)
- 143** **Crisis del sindicalismo profesoral y fragmentación gremial en la Universidad Tecnológica de Pereira, 1999-2014**
Jhon Jaime Correa Ramírez & Anderson Paul Gil Pérez (Colombia)

RESEÑAS

- 159** **La prevención del maltrato a los niños en el ámbito familiar**
Ruth Adriana Ruiz Alarcón.
- 162** **Somos una nación herida**
Erika Paola Parrado Pardo

OBRA GRÁFICA

- 166** **Linderos**
Paola Camargo González

Presentación

La edición 55 de junio de 2025 de la *Revista Reflexión Política*, editada por el Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, presenta un dossier especial denominado *Evaluando las reformas electorales en América Latina: diseños, procesos y efectos*, en la cual tuvimos el grandísimo honor de contar con la participación de Flavia Freidenberg y Camilo Cruz Merchán como personas editoras invitadas, quienes inauguran esta edición con un artículo introductorio que identifica, clasifica y analiza las reformas electorales realizadas en 19 países de América Latina entre 1977 y 2025, artículo que por su importancia para el estudio de las reformas electorales en América Latina, hemos traducido al inglés para el agrado de nuestros lectores angloparlantes.

Este número especial está conformado por una serie de artículos que examinan en detalle experiencias de reformas electorales en Argentina, Chile, Ecuador y Colombia, y que ofrecen, desde diversas perspectivas de análisis, un acercamiento riguroso a los sistemas electorales en la región.

Los primeros dos artículos se concentran en el caso argentino; el primero analiza, mediante un enfoque de política pública, las reformas PASO y las cuotas-paridad; el segundo, por su parte, se centra en el análisis a nivel subnacional en las provincias de Córdoba y Santa Fe del impacto de la boleta única en el comportamiento electoral entre 2011 y 2023.

El siguiente estudio analiza la representación de las mujeres en los gobiernos regionales de Chile en las elecciones 2021-2024, como resultado de la implementación de la elección directa de gobernadores regionales y el voto obligatorio.

El dossier continúa con un análisis comparado de las reformas electorales orientadas a fortalecer los procesos de democracia interna de los partidos políticos en Ecuador y Colombia, y cierra con un análisis de los efectos de la reforma electoral ecuatoriana de 2020 para la inclusión de la cuota intergeneracional.

En nuestra sección de artículos de temática libre, incluimos el aporte de Miriam Menchero y Jerónimo Ríos, de España, con el artículo *El terrorismo de ETA y su incidencia en el turismo: la singularidad de la campaña “Ven y cuéntalo”*; y el artículo de Jhon Jaime Correa y Anderson Paul Jiménez sobre la crisis del sindicalismo profesoral y la fragmentación gremial en la Universidad Tecnológica de Pereira, entre 1999 y 2014.

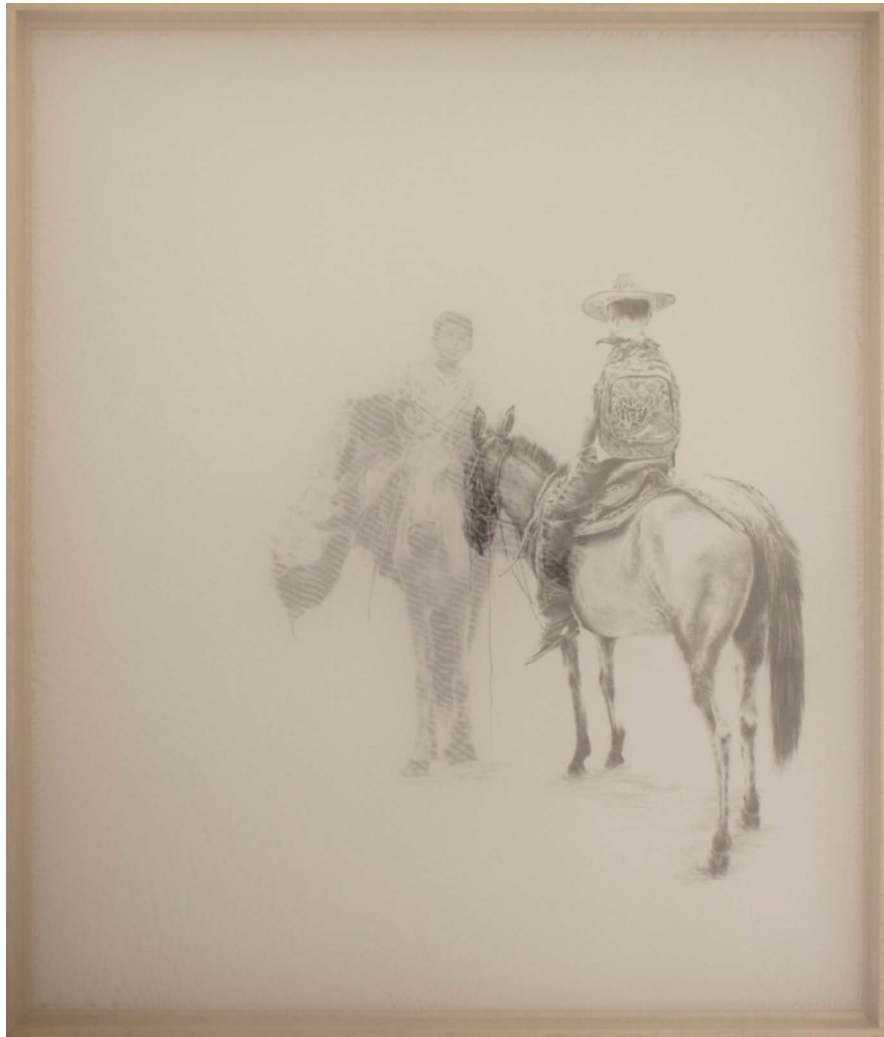
Nuestros apreciados lectores también podrán encontrar la reseña del libro de Sara Tufano, *Somos una nación herida*; así como la reseña a la segunda edición de la obra *La prevención del maltrato a los niños en el ámbito familiar*, de nuestra estimada profesora Aida Fernández de los campos, a quien dedicamos de manera póstuma esta edición de *Reflexión Política*.

Acompaña a esta edición especial la obra del artista Wilson Guerrero, reseñada por la Dra. en Historia del Arte, Paola Camargo González, a quien agradecemos profundamente haber aceptado la invitación para ser la curadora de nuestras próximas ediciones, estamos seguros de que esta colaboración permitirá traer a nuestra páginas una renovada visión del arte de Santander y Colombia, tal y como ha sido nuestro compromiso por más de 27 años.

Finalmente, reconocemos el aporte de cada una de las personas evaluadoras de los artículos. De parte del comité editorial, autores y autoras, agradecemos la rigurosidad de sus revisiones y sus valiosos comentarios, sin ustedes no sería posible este número.

Miguel Jesús Pardo Uribe

Editor



1. SERIE LA NATURALEZA DE LO SIMPLE

Dibujo sobre tela de toldillo

140X120cm

2024

Laboratorios de cambio institucional: los sistemas electorales y sus reformas en América Latina

Laboratories for institutional change: electoral systems and their reforms in Latin America

Flavia Freidenberg 

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
ffreidenberg@gmail.com

Camilo Cruz Merchán 

Instituto de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.
ccruz794@unab.edu.co

Artículo: introducción al dossier “Evaluando las reformas electorales en América Latina: diseños, procesos y efectos”
Volumen 27 Edición 55, Revista Reflexión Política.

Cómo citar este artículo:

Freidenberg Flavia & Cruz Merchán, C. (2025) Laboratorios de cambio institucional: los sistemas electorales y sus reformas en América Latina. Reflexión Política 27 (55), pp. 8-21 doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5411>

Resumen

El artículo mapea las reformas electorales realizadas en América Latina como un laboratorio de cambio institucional, examina los sistemas electorales de 19 países entre 1977 y 2025. La investigación propone una perspectiva multidimensional que supera las limitaciones que presenta la definición clásica y restrictiva de “sistema electoral”, incorporando dimensiones como medidas afirmativas para la representación de género, la selección de candidaturas, el financiamiento político y los mecanismos de democracia directa. La investigación identifica un “hiperactivismo reformista” en países como Ecuador, Perú, México y República Dominicana, que se contrasta con países más estables como Uruguay y Paraguay. El estudio discute siete agendas de reforma en la región que incluyen: mayor inclusividad presidencial, personalización del poder ejecutivo, sistemas legislativos más proporcionales, transformación del vínculo elector-partido, representación de grupos excluidos, ampliación de derechos ciudadanos y mayor intervención estatal en financiamiento. También revela una tensión fundamental entre estabilidad institucional y adaptabilidad democrática, donde las reformas pueden, tanto democratizar, como servir de instrumentos de manipulación política. El trabajo concluye que la calidad del proceso reformista determina sus efectos: reformas participativas y fundamentadas fortalecen la democracia, mientras que cambios estratégicos a corto plazo la debilitan. La investigación propone mayor participación ciudadana, evaluación rigurosa de impactos y consensos básicos sobre principios reformistas como elementos clave para mejorar estos procesos.

Palabras clave: reformas electorales, sistemas electorales multidimensionales, democratización, estabilidad institucional, América Latina.

Abstract

This article maps electoral reforms in Latin America as a laboratory for institutional change, examining the electoral systems of 18 countries between 1977 and 2025. The study proposes a multidimensional perspective that overcomes the limitations of the restrictive classic definition of an electoral system, incorporating dimensions such as affirmative action for gender representation, candidate selection, political financing, and direct democracy mechanisms. The study identifies a “reformist hyperactivism” in countries such as Ecuador, Peru, Mexico, and the Dominican Republic, contrasting with more stable countries such as Uruguay and Paraguay. The study discusses seven reform agendas in the region, including: greater

presidential inclusiveness, personalization of executive power, more proportional legislative systems, transformation of the voter-party relationship, representation of excluded groups, expansion of citizen rights, and greater state intervention in financing. It also reveals a fundamental tension between institutional stability and democratic adaptability, where reforms can both democratize and serve as instruments of political manipulation. The paper concludes that the quality of the reform process determines its effects: participatory and well-founded reforms strengthen democracy, while short-term strategic changes weaken it. The research proposes greater citizen participation, rigorous impact assessment, and basic consensus on reform principles as key elements for improving these processes.

Keywords: Electoral reforms, multidimensional electoral systems, Democratization, Institutional stability, Latin America

1. Introducción¹

América Latina se ha convertido en un laboratorio de cambio institucional para quienes estudian la democracia desde el derecho o la ciencia política. Cuando se impulsan cambios en diversas dimensiones de los sistemas electorales se realizan “reformas electorales”. Estas modificaciones pueden ser planteadas por un poder Ejecutivo —que cuenta con legitimidad de mayorías legislativas—, por una coalición de actores partidistas —que buscan maximizar sus preferencias—, o por movimientos sociales que exigen transformaciones legales para ampliar derechos. Diversas investigaciones han identificado los vacíos que hay en el conocimiento sobre el tema, los factores que explican su funcionamiento y las consecuencias de esos cambios sobre la estabilidad política (Freidenberg y Došek, 2016a y 2016b; Colomer 2004).

A pesar del gran activismo reformista en la región, el estudio de los sistemas electorales y sus reformas ha sido escaso. A diferencia de los países europeos, que se presentan como bastante conservadores en sus sistemas electorales (Lijphart, 1995; Katz, 2005; Gallagher y Mitchell, 2005; Rahat, 2011; Norris, 2011; Freidenberg y Došek, 2016a), las élites políticas latinoamericanas han sido activas en modificar las condiciones en las que se accede, se mantiene y/o ejerce el poder. Los cambios constantes sobre los sistemas electorales plantean, además, interrogantes fundamentales sobre la naturaleza de la estabilidad democrática. ¿Constituyen las reformas electorales un signo de vitalidad y adaptabilidad institucional, o revelan más bien una preocupante inestabilidad que debilita la fortaleza institucional? ¿Esas reformas son instrumentos genuinos para la democratización o son, en cambio, herramientas de manipulación estratégica en manos de las élites políticas? ¿De qué manera se ha dado esta conexión entre estabilidad democrática y reformas institucionales en los países de América Latina y qué aprendizajes nos han dejado? A pesar del avance en las últimas décadas en el conocimiento de los sistemas electorales y sus reformas, varias de esas preguntas siguen sin ser respondidas por la literatura comparada.

El objetivo es sistematizar la investigación realizada en materia de sistemas electorales en la política comparada y discutir algunas de las preguntas que atraviesan esta agenda de investigación a partir de diferentes aproximaciones sobre los sistemas electorales, sus reformas y los efectos sobre la estabilidad democrática. La estrategia de definición del sistema electoral será clave para delimitar el objeto de estudio e identificar cuáles son las dimensiones a tener en cuenta, así como también las reformas que se consideran relevantes de explorar. Esto significa que, a pesar de la relevante investigación realizada hasta el momento sobre los sistemas electorales y sus reformas, aún existen controversias conceptuales respecto a cuáles son los atributos y las dimensiones para delimitar un cambio “de” sistema electoral, así como tampoco existe consenso respecto a cuándo un cambio es significativo y cuándo no (Freidenberg y Došek, 2016b).²

El argumento central sostiene que los países de la región constituyen un laboratorio único de experimentación democrática a través de reformas electorales constantes, pero que esta dinámica reformista presenta una paradoja fundamental: mientras que puede democratizar y mejorar la representación

1. Este artículo forma parte de las investigaciones realizadas en el marco del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. El mismo corresponde al Grupo de Investigación sobre Reformas Electorales en América Latina y está adscrito al proyecto de investigación “Construyendo reformas políticas eficaces en América Latina” [No. de registro DGPO: 101976], dirigido por la Dra. Flavia Freidenberg.
2. Los trabajos sobre reformas electorales en América latina de manera comparada se han incrementado de manera significativa en las últimas décadas. Destacan entre otros los de Thompson (2015); Negretto (2010); Marengo (2009); Remmer (2008); Zovatto y Orozco Henriquez (2008) y Nohlen (2007).

política, también puede debilitar la estabilidad institucional cuando se convierte en herramienta de manipulación estratégica. Las reformas requieren abordarse desde un enfoque multidimensional, superando las definiciones clásicas restrictivas que se desarrollaron para contextos europeos estables. La evidencia empírica proviene principalmente de las bases de datos elaboradas por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina sobre 19 países de América Latina entre 1977 y 2025.³

El artículo se divide en cinco partes. Primero, se realiza una discusión conceptual sobre qué se entiende por sistema electoral y cuáles son las distinciones para identificar reformas al sistema normativo. Segundo, se examinan los principales desafíos teóricos y metodológicos que enfrenta el estudio de los sistemas electorales y sus reformas. Tercero, se propone una ampliación del concepto de sistema electoral hacia una perspectiva multidimensional. Cuarto, se analizan las tendencias reformistas en América Latina y sus implicaciones para la fortaleza institucional. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones para fortalecer esta agenda de investigación.

2. La discusión teórica y metodológica

La literatura sobre sistemas electorales y sus reformas ha experimentado una notable evolución conceptual y metodológica en las últimas décadas. Los trabajos pioneros de Douglas Rae, Dieter Nohlen, Rein Taagepera, Pippa Norris, Giovanni Sartori y Arend Lijphart establecieron las bases teóricas para comprender los sistemas electorales, definiendo sus componentes centrales y sus efectos sobre la representación y la competencia política. Esta tradición europea clásica, sin embargo, partía del supuesto de sistemas electorales relativamente estables, donde las reformas constituían eventos excepcionales más que prácticas recurrentes.

Este campo de investigación sobre los sistemas electorales también ha experimentado una notable consolidación académica durante las últimas décadas en América Latina, caracterizándose por el desarrollo de aproximaciones metodológicas cada vez más sofisticadas y la construcción de bases de datos longitudinales comprehensivas (Došek *et al.*, 2024; Armendariz *et al.*, 2023; Freidenberg *et al.*, 2022; Marengo, 2009; Wills-Otero y Pérez Liñan, 2005). Estas investigaciones contemporáneas se distinguen de la tradición clásica de estudios sobre los sistemas electorales de la región por su capacidad para superar las limitaciones conceptuales y empíricas que caracterizaron la mayoría de los estudios anteriores, abandonando el parroquialismo de los estudios de caso y adoptando, por tanto, enfoques comparativos que integran análisis tanto sincrónicos como diacrónicos.

Los estudios enfrentan aún una serie de desafíos que limitan nuestra capacidad para generar conocimiento causal robusto, teorías de alcance medio y generalizaciones teóricas confiables. Esto se agrava aún más en aquellos contextos donde los países cambian las reglas de manera constante, dado que las presunciones teóricas se hicieron sobre la base de la experiencia de los sistemas europeos, naturalmente estables, desde donde se ha buscado observar la realidad de los países de reciente democratización (para una discusión crítica, ver Leyenaar y Hazan, 2011).

Los desafíos no son meramente técnicos, sino que reflejan tensiones epistemológicas profundas sobre cómo estudiar el cambio institucional en contextos complejos —e incluso con una importante presencia y aceptación social de la institucionalización informal— y sobre las consecuencias que tienen esas reformas sobre las dinámicas del sistema político. De ahí que se puedan identificar al menos cuatro aristas cruciales: a) el problema conceptual, b) la identificación causal, c) las tensiones en los métodos, y d) los problemas de temporalidad y efectos de largo plazo.

El problema conceptual

La discusión conceptual y operacional de las reformas a los sistemas electorales en países en proceso de democratización ha desafiado muchas de las presunciones clásicas de los estudios europeos y anglosajones. El desarrollo de los estudios electorales latinoamericanos ha demostrado que las reformas pueden ser fenómenos cotidianos, estratégicos y multidimensionales, lo que ha obligado a repensar tanto los marcos conceptuales como las aproximaciones metodológicas para su análisis (Freidenberg y Došek,

3. Desde el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, un proyecto de innovación democrática de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevamos diez años estudiando estos cambios de manera comparada, así como sus consecuencias sobre el funcionamiento de los sistemas políticos. Hemos explorado los orígenes, motivaciones, contenidos, causas y efectos de las reformas electorales, pudiendo registrar al menos 297 cambios en once dimensiones de las reglas legales y/o constitucionales en 19 países latinoamericanos desde 1977 a 2025 [ver Base de Datos del Observatorio de Reformas Electorales en América Latina].

2016a y 2016b; Leyenaar y Hazan, 2011). La decisión sobre el concepto no es menor. En función de la definición que se emplee, va a cambiar la evaluación que se realice de un sistema electoral (Freidenberg y Došek, 2016a y 2016b).

Las reglas formales son definidas como las normas y procedimientos que restringen, condicionan y facilitan el comportamiento de los políticos y el electorado en un sistema (North, 1990; O'Donnell, 1996). A diferencia de las reglas informales, estas se encuentran escritas en los documentos que tienen validez legal, otorgan legitimidad al sistema y normalmente suelen ser respetadas por los actores o empleadas estratégicamente cuando se trata de perjudicar al adversario político (Freidenberg y Došek, 2016a). Las expectativas que esas reformas generan en diferentes dimensiones, procesos y dinámicas de los sistemas políticos significa que las élites políticas confían en la capacidad de las reglas formales de regular los incentivos y comportamientos de los actores políticos (Freidenberg, 2022). Esta idea es bastante ingenua porque —como se ha evidenciado en el derecho y la política comparada— existe una fuerte distancia entre lo que dice la norma (lo formal) y lo que realmente ocurre en la práctica política (Saba, 2016; Helmke y Levitsky, 2014).

La definición de sistema electoral —que suele considerarse “amplia”— contribuyó de manera significativa a la delimitación de un campo movido, pero también generó cierta dependencia de esas visiones en las evaluaciones de los sistemas electorales de otras regiones. Esta primera acepción de sistema electoral como: “el conjunto de leyes electorales y las habilidades que las personas emplean al usarlas” (Taagepera, 2007, p.678) trata a estos procesos de manera vaga y ambigua, lo que supone una barrera en la comprensión de los sistemas electorales y sus reformas. En un contexto como el europeo donde reformar resulta ser la excepción, dado que las reglas fundacionales son consideradas cuasi pétreas.

Para superar estas limitaciones, se buscó una nueva definición, más operativa y estricta, que considera al sistema electoral como las reglas (fórmula electoral) para convertir votos en escaños (Norris, 1995). En esta conceptualización más limitada se especifican de manera clara los componentes del sistema electoral y se incluyen cinco dimensiones claves: la fórmula electoral, la estructura de voto, la magnitud de distrito, la barrera legal y la estructura de papeleta (Bowler, 2006; Reynolds *et al.*, 2006; Lijphart 1995). Si bien esto hizo que la definición ganara en especificidad, también limitó el número de cambios que son considerados como significativos. Por ejemplo, Lijphart (1995) sostenía que cualquier reforma se refería al cambio de los elementos del sistema electoral en sentido operativo (las cinco dimensiones básicas) y, por tanto, se dejaba fuera todo lo que no tuviera que ver con ello.

La literatura aún no consigue establecer cuáles son los elementos centrales que deberían incluir los conceptos de sistema y de reforma electoral para una delimitación adecuada de los mismos. Es más, a muchas investigaciones sobre reformas electorales les cuesta definir el sistema electoral y, en algunos casos, ni lo mencionan explícitamente (Freidenberg y Došek, 2016b). El problema está en delimitar cuáles son elementos propios de los sistemas electorales y cuáles son elementos de las demás leyes electorales (régimen electoral). En esta línea, en los últimos años, a partir de la experiencia de los países de democratización reciente, Freidenberg y Došek (2016a y 2016b) discutieron la visión clásica de la definición de los sistemas electorales, buscando incorporar toda una gama de dimensiones que solían estar excluidas del concepto de sistema electoral, pero sin las cuales sería muy difícil entender la competencia política.

Los cambios considerados “menores” o “técnicos”, que en una visión tradicional no suelen tenerse en cuenta, pueden ser centrales para poder identificar qué ocurre en el escenario electoral (Leyenaar y Hazan, 2011; Jacobs y Leyenaar, 2011; Celis *et al.*, 2011). Este tipo de reformas pueden tener importantes consecuencias sobre la distribución de los incentivos, que impactan el comportamiento de los actores, o sobre la dinámica de la competencia interpartidista. Por ejemplo, el cambio de las reglas para crear partidos (Ecuador), la introducción de las Primarias Abiertas (Argentina) y la incorporación de las cuotas de género y la paridad sobre la representación política (México) son dos dimensiones concretas que no están incorporadas en la definición clásica de sistema electoral, pero que resultan ser claves para el funcionamiento (y nuestra comprensión) del sistema político.⁴

4. La reforma electoral de 1994/1995 en materia de registro de partidos condujo a una hiperfragmentación del sistema de partidos en Ecuador, generando problemas de coordinación de las élites políticas. La gradual introducción de las cuotas y la paridad de género en México impactó positivamente en la representación descriptiva de las mujeres y generó otros cambios importantes, incrementando incluso la violencia física contra las candidatas, quienes pasaron a ser una “amenaza competitiva” de los candidatos hombres (Freidenberg y Došek, 2016b). En cuanto a las Primarias Abiertas y Simultáneas, su introducción en el caso argentino fortaleció, por una parte, el poder de las directivas de los partidos políticos y, por otra parte, el ascenso de nuevas estructuras políticas (Buquet y Gallo, 2024).

La cuestión de la identificación causal

La identificación causal de los efectos de las reformas electorales enfrenta también problemas metodológicos complejos. El problema de endogeneidad es particularmente agudo: las reformas electorales raramente ocurren al azar, normalmente son impulsadas por actores políticos específicos en respuesta a configuraciones particulares de poder y oportunidad. Esta endogeneidad complica cualquier intento de identificar efectos causales. Las reformas suelen ocurrir en contextos de cambio político más amplio, donde hay también múltiples transformaciones institucionales, sociales y económicas que se superponen temporalmente. Aislar los efectos específicos de los cambios de esos factores contextuales requiere estrategias de identificación sofisticadas que frecuentemente exceden las posibilidades de los diseños de investigación disponibles.

Por otra parte, la heterogeneidad de los efectos presenta un desafío adicional. Los efectos de reformas aparentemente similares, que impulsan distintos países, o un mismo país en momentos diferentes, pueden variar dramáticamente entre contextos debido a diferencias culturales, partidistas, de sistemas de partidos o socioeconómicas. Esta heterogeneidad contextual limita la posibilidad de generalizar causales robustas y complica los esfuerzos de replicación y validación externa. Esto además ha hecho que las oportunidades de generar teorías de alcance medio, que permitan comprender mejor el funcionamiento de los sistemas electorales en perspectiva comparada, no surjan tan rápidamente.

También existen problemas de inferencia causal en contextos de reformas múltiples. Muchos países suelen impulsar “paquetes de reformas”, donde se dan múltiples cambios institucionales de manera simultánea o secuencial. Esto complica los esfuerzos de identificación causal, ya que los efectos observados pueden resultar de interacciones complejas entre diferentes reformas más que de los efectos aditivos de cambios individuales. El problema de delimitación de las interacciones institucionales requiere marcos analíticos que puedan capturar efectos sinérgicos, antagónicos y de umbral entre diferentes componentes de los sistemas electorales. Estos efectos de interacción pueden no ser lineales y depender del contexto, lo que complica tanto la predicción como la explicación de los resultados de las reformas.

Tensiones entre métodos cuantitativos y cualitativos

El campo ha experimentado tensiones metodológicas significativas entre enfoques cuantitativos y cualitativos, reflejando debates más amplios sobre las ventajas relativas de diferentes estrategias de investigación. Los métodos cuantitativos ofrecen ventajas claras en términos de capacidad de generalización e identificación de patrones estadísticos, pero frecuentemente requieren simplificaciones que pueden oscurecer los mecanismos causales complejos a través de los cuales operan las reformas electorales. Los métodos cualitativos, por el contrario, permiten análisis más profundos de mecanismos causales y dinámicas contextuales, pero enfrentan limitaciones en términos de generalización y comparabilidad sistemática. El desarrollo de métodos mixtos como estrategia de investigación —que combinan las fortalezas de ambos enfoques— representa una oportunidad alternativa para superar esas barreras, pero requieren mayor conocimiento específico de los casos y una considerable sofisticación metodológica.

Problemas de temporalidad y efectos de largo plazo

La dimensión temporal de los efectos de las reformas electorales también presenta desafíos metodológicos. Muchas reformas tienen efectos de corto plazo que pueden diferir sustancialmente de sus efectos de largo plazo. Las medidas de acción afirmativa (como las cuotas y la paridad de género), por ejemplo, pueden inicialmente generar resistencia, simulaciones y cumplimiento mecánico por la obligatoriedad legal, pero transformar a largo plazo las culturas políticas, las expectativas sociales y la dimensión simbólica de la representación. Esta dinámica temporal requiere diseños de investigación longitudinales, que suelen ser complicados de realizar por un mismo equipo de trabajo.

Los efectos de largo plazo pueden estar mediados por procesos de aprendizaje, adaptación y contra adaptación de los actores políticos que son difíciles de modelar y predecir. En esa línea, el problema de la periodicidad electoral añade una complejidad adicional, dado que esos efectos pueden manifestarse de manera diferente entre ciclos electorales y dependiendo de factores como la competitividad de las elecciones, los liderazgos políticos, la polarización, las estrategias adaptativas de los partidos y los cambios de la opinión pública.

3. La ampliación del concepto de sistema electoral: hacia una perspectiva multidimensional

Los desarrollos teóricos recientes han cuestionado la definición restrictiva tradicional de sistema electoral, limitada a las cinco dimensiones clásicas (fórmula electoral, estructura de voto, magnitud de distrito, barrera legal y estructura de papeleta). Los trabajos pioneros de Jacobs y Leyenaar (2011) y de Leyenaar y Hazan (2011) han argumentado de manera convincente que esta conceptualización subestima sistemáticamente el impacto de cambios en dimensiones “periféricas” del sistema electoral, sin las cuales no se entiende como sucede el proceso político.

La propuesta de un marco multidimensional expandido (Freidenberg y Došek, 2016b) incluyó no sólo los atributos y dimensiones centrales de un sistema electoral, sino también aspectos como los procedimientos de selección de candidaturas, los mecanismos de inclusión de los grupos subrepresentados (cuotas y paridad de género) y los sistemas de administración electoral, entre otros. Esto significa definir a los sistemas electorales como parte del régimen electoral (la visión integradora entre la definición operativa y la inclusión de cambios técnicos o menores) y a la reforma electoral como una reforma al régimen electoral. El enfoque multidimensional sugiere entonces que las reformas electorales deben entenderse como intervenciones sistémicas complejas, donde los efectos de cambios específicos están mediados por las interacciones entre múltiples dimensiones institucionales.

Esta complejidad interactiva explica, en parte, por qué reformas similares pueden tener efectos diferentes en contextos distintos, y por qué los efectos de las reformas frecuentemente divergen de las expectativas de sus promotores (liderazgos, partidos o coaliciones). Esta ampliación conceptual no es meramente taxonómica, tiene implicaciones teóricas profundas en la comprensión de los mecanismos causales a través de los cuales las reformas electorales afectan al comportamiento político, a las instituciones y a las dinámicas de representación.⁵

La visión multidimensional busca superar los desafíos teóricos y los problemas metodológicos, de inferencia causal, del uso de datos y de la medición de la temporalidad —que complejizan la investigación de los sistemas electorales y sus reformas. Esto es necesario por el alto ritmo reformista de los elementos del régimen electoral que acompañan al corazón del sistema en los países en proceso de democratización (democracia interna, derechos de los grupos subrepresentados, candidaturas no partidarias, entre otras). Estas reformas amplían los derechos de sectores históricamente excluidos, supone incluir lentes de igualdad en la observación de los procesos políticos y, por tanto, requieren atención por parte de la investigación comparada.

4. Una evaluación crítica del reformismo latinoamericano y su impacto en la estabilidad democrática

Las agendas reformistas en perspectiva comparada

Las investigaciones realizadas sobre los sistemas electorales y sus reformas en América Latina han dado cuenta de las diferencias que existen en los niveles reformistas y en las agendas de reformas entre los países latinoamericanos. Un grupo de temas han sido los más reformados en los países de la región en torno a la representación política de los grupos subrepresentados: el registro partidario, la estructura del voto, el financiamiento político y los mecanismos de participación ciudadana. Si bien las leyes no explican por sí solas los incrementos en la representación política o en la inclusión de nuevas prácticas, la revolución normativa en materia de derechos de inclusión resulta un excelente ejemplo del uso positivo del cambio institucional para profundizar la democratización de los sistemas políticos.

Primero, las reformas orientadas a la ampliación de los derechos de los grupos subrepresentados, como las mujeres, han sido unas de las más activas (Freidenberg, 2020; Franceschet *et al.*, 2012; Jones, 2009). Según las bases de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas) 17 países han realizado más de 45 reformas al régimen electoral de género entre 1991-2024. Esas reformas han generado impactos en los niveles de representación descriptiva de

5. La perspectiva multidimensional revela que las reformas electorales operan a través de múltiples canales causales simultáneos. Las modificaciones en el financiamiento político, por ejemplo, no solo alteran los recursos disponibles para los candidatos, sino que también modifican las estructuras de incentivos para la formación de coaliciones, los niveles de democracia interna, la selección de candidaturas o las estrategias de campaña. De manera similar, los cambios en los procedimientos de registro pueden tener efectos de umbral que alteran significativamente el nivel de competencia electoral, independientemente de las modificaciones en la fórmula electoral.

las mujeres a nivel legislativo nacional, ya que en ese período la presencia de las mujeres ha pasado de 9% a 35.8% (CEPAL, 2025).⁶

Segundo, las reglas que establecen el modo como los partidos consiguen su registro ha sido otro de los ámbitos más reformados. Desde 1978, se han realizado 46 cambios a las reglas de inscripción partidistas en 17 países y se identifican dos direcciones opuestas de estas reformas: una orientada a defender que los partidos sean entes privados (como Brasil, Colombia y Perú) y otra que destaca el papel del Estado como regulador de su vida interna. Otra de las áreas más reformadas ha sido la estructura de voto de los sistemas electorales a la Cámara Baja. Bajo el supuesto de que abrir las listas mejoraba la representación política y la vinculación entre electores y representantes, algunos países cambiaron sus reglas para organizar el voto (Ames, 1995). Entre 1990 y 2025 se realizaron 20 reformas a los mecanismos que fijan cómo se ejerce el voto en 17 países de América Latina Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 2024.⁷

Tercero, el financiamiento de la política es uno de los temas más polémicos que ha atravesado las últimas décadas. Las reformas han estado orientadas de manera predominante hacia modelos mixtos (Muñoz-Pogossian y Freidenberg, 2023). De acuerdo con las bases de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, de 18 países de la región, 15 cuentan con mecanismos de financiamiento público mediante los cuales el Estado otorga recursos a los partidos políticos para sus actividades. Únicamente Bolivia y Venezuela conservan esquemas eminentemente privados, mientras que el resto han transitado a modelos mixtos (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 2024). La financiación privada se permite en la totalidad de países de América Latina, pero la misma se encuentra sujeta a ciertas regulaciones, que va variando de país en país (Ferreira Rubio, 2004, p.45).

Finalmente, la incorporación de mecanismos de democracia directa ha sido otra de las áreas más reformadas. Durante el período 1978-2020, se registraron un total de 13 reformas en materia de mecanismos de democracia directa en la mitad de los países de la región (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 2024). Las agendas reformistas incluyeron diferentes mecanismos de innovación democrática —como la consulta popular, los referéndums o las iniciativas legislativas populares— para profundizar en la inclusión de la ciudadanía en las democracias representativas, aunque los resultados de estas inclusiones no han sido del todo exitosas.

Las siete agendas de cambio institucional en América Latina

La literatura se ha concentrado en examinar cómo las variaciones en el diseño institucional (fórmulas electorales, magnitud de distritos, procedimientos de nominación) afectan resultados democráticos como la proporcionalidad, la gobernabilidad, la personalización del voto y la cohesión partidaria (Armendáriz *et al.*, 2023). Simultáneamente, se han abordado las consecuencias de diferentes procedimientos para las elecciones presidenciales (mayoría simple, balotaje, doble vuelta parlamentaria, la reelección) sobre la legitimidad de los mandatos y la gobernabilidad (Penfold *et al.*, 2014; Buquet, 2007) y también sobre el modo en que las reformas al régimen electoral de género han transformado la representación descriptiva de las mujeres (Freidenberg, 2020; Caminotti, 2015).

La evaluación realizada desde 1977 da cuenta de que los casos se diferencian entre hiperactivos (Ecuador, Perú, México, Rep. Dominicana), moderados (Argentina, Bolivia, Panamá, Costa Rica, Brasil, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Venezuela, Colombia) y pasivos (Uruguay, Paraguay) (Freidenberg *et al.*, 2022). Las reformas se debieron a diferentes motivaciones, algunas de ellas se originaron como respuestas a las demandas de mayor democratización, de ampliación de los derechos políticos y electorales, de mejores condiciones para la representatividad, de profesionalización de la gobernanza electoral, de mayores condiciones de democracia interna y de legitimidad del sistema político. Dicho de otro modo, las reformas pueden ser respuestas del sistema para mejorar su funcionamiento, mejorar su legitimidad y contribuir a una mayor inclusión de los sistemas políticos.

6. Además, nueve países de la región han aprobado algún tipo de paridad de género en el registro de candidaturas a cargos de representación popular en elecciones generales (Bolivia, Ecuador, Panamá, Costa Rica, México, Argentina, Nicaragua y Perú) o solo para elecciones internas (Honduras) (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 2024).

7. La mitad de estas reformas incorporaron modificaciones encaminadas a la personalización, a través de la incorporación del voto preferente (Brasil, Ecuador y República Dominicana, Colombia, Perú), voto cruzado (El Salvador) o listas abiertas (Chile, Honduras). A pesar de esta apertura y a partir de la experiencia práctica, algunos países han comenzado un camino inverso hacia el cierre de la estructura de voto (Ecuador), —aprobandando nuevamente listas cerradas y bloqueadas (Gilas, 2020)— o, por el contrario, volviendo al sistema preferencial (Perú).

La experiencia comparada permite identificar al menos siete agendas de cambio institucional en América Latina (Freidenberg, 2022; Romero Ballivián, 2015; Orozco Henríquez, 2010; Marenco, 2009). Entre esas tendencias se encuentran: la búsqueda de mayor inclusividad en la elección presidencial, la personalización creciente del poder ejecutivo, el impulso hacia sistemas legislativos más proporcionales e inclusivos, la transformación del vínculo entre electores y partidos políticos, la promoción de la representación descriptiva de grupos históricamente excluidos, la ampliación de derechos políticos ciudadanos y la mayor intervención estatal en el financiamiento político.

Estas transformaciones han producido resultados ambivalentes en términos de la estabilidad democrática. Por un lado, esas reformas han democratizado aspectos importantes de la vida política, ampliando la participación de mujeres y otros grupos subrepresentados, extendiendo derechos de sufragio y mejorando la proporcionalidad de la representación. Por otro lado, han servido frecuentemente como instrumentos de manipulación competitiva que usan las élites para modificar las reglas de juego y así maximizar sus oportunidades de acceder al poder, a menudo sin mediación de una consulta ciudadana genuina y sin una evaluación rigurosa de impactos.

Los países de la región presentan diferencias respecto a la cantidad de reformas aprobadas (Freidenberg *et al.*, 2022). La evaluación de los cambios, realizada durante las últimas décadas, permite sostener que no hay un único origen de esos cambios (Freidenberg y Mendoza Uribe 2018). La mayoría de ellos, pero no todos, han sido resultado de una fuerte puja entre las élites políticas por controlar las reglas de juego, plasmar su visión partidaria —incluso militante— de cómo se debe distribuir el poder y de cómo maximizar los beneficios que la implementación de esas nuevas reglas puede tener para sus expectativas de poder. En otras ocasiones, las reformas han surgido por recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral (MOE), por la academia o incluso por el activismo social proveniente de la ciudadanía que buscaba ampliar derechos (por ejemplo, el movimiento de “Direitas Ja” en el marco de la transición a la democracia en Brasil).

Más allá del origen y de los resultados, la ansiedad reformista da cuenta de que las reglas formales legales y constitucionales importan (Freidenberg *et al.*, 2022). No hay una única manera de evaluar los resultados de las reformas, algunas reformas han supuesto retrocesos sobre las transformaciones que ya se habían alcanzado en términos de democratización (como la reciente reforma electoral en El Salvador o la de México) e, incluso, algunas de ellas han respondido al capricho de un líder —o una coalición gobernante— para limitar o restringir la dinámica de la competencia del sistema de partidos.

Ese reformismo también ha tenido efectos sobre la estabilidad institucional. En varios de los países que han sido hiperactivos (como Ecuador, Perú, México, o República Dominicana), el uso de las reformas como instrumento político ha resultado evidente.⁸ En estos países, una parte de las élites confía en su capacidad para rediseñar las condiciones políticas (y los incentivos que las reglas esconden), cumpliendo con los mecanismos establecidos en los propios textos constitucionales para hacerlo (cuando tienen sus mayorías legislativas) y usando esta herramienta institucional, esto porque creen que esos cambios pueden beneficiarlos —nadie reformaría para ceder o perder poder— y, además, perciben que les otorga cierta legitimidad a los procesos que impulsan.

En resumen, la mayoría de los procesos reformistas latinoamericanos han sido cuestión de élites. En muy pocas ocasiones se ha consultado a la ciudadanía sobre los contenidos de las reformas. Algunas veces, como en Ecuador, se ha usado el referéndum (o la Consulta Popular como ocurrió el 5 de febrero de 2023) para consultar decisiones públicas que suponen cambios de sistemas electorales, pero muy pocas veces la gente ha participado de manera activa en la propuesta, diagnóstico y discusión de los contenidos de esas reformas, y esa, no es una cuestión menor.

La dimensión subnacional: una agenda emergente

La creciente atención a las reformas subnacionales y a las dinámicas multinivel en América Latina refleja un cambio en la manera de comprender el cambio institucional. Este giro responde tanto a la superación

8. El caso ecuatoriano ilustra perfectamente esta dinámica. Ecuador ha modificado más de siete veces la regla que rige el modo en que se asignan escaños legislativos, pasando del sistema D'Hondt al sistema Webster, luego al sistema de residuo mayor, y posteriormente regresando al D'Hondt. Cada cambio respondió más a cálculos estratégicos de las fuerzas políticas dominantes que a deficiencias objetivas del sistema anterior. Perú presenta otro caso revelador de inconsistencia reformista. El país ha suspendido reformas que ya estaban operativas (como las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias – PASO) y ha desandado reformas que suponían importantes avances en términos de representación e inclusión (como la adopción de las listas cerradas y bloqueadas). Esta volatilidad normativa genera incertidumbre entre los actores políticos y debilita la institucionalización democrática. México ha experimentado un proceso de reformas contradictorias donde, paradójicamente, el fortalecimiento de algunas instituciones electorales ha coincidido con intentos de debilitamiento de otras. La reciente propuesta de reforma al sistema electoral mexicano ilustra cómo las reformas pueden convertirse en instrumentos de confrontación política más que de mejoramiento institucional.

del sesgo nacional en el estudio de los sistemas electorales (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014) como a una revisión del enfoque federalista que históricamente privilegiaba a los Estados federales sobre los unitarios (Pino-Uribe y Došek, 2024; Suárez-Cao y Freidenberg, 2014). En buena medida, este cambio también se vincula con el lugar que la descentralización, y su contracara, la recentralización, han ocupado como objeto de disputa en los procesos de transición o apertura democrática en la región.

Esas dinámicas de cambio institucional afectan la distribución del poder y —al observarlas sólo en un nivel— no permiten conocer todo el funcionamiento del sistema. Si bien todavía es necesario profundizar en la comprensión sobre las lógicas que guían las reformas políticas subnacionales, así como en sus efectos e interacciones (Došek *et al.*, 2024), el creciente interés en estos procesos da cuenta de la importancia que ha adquirido lo territorial para el funcionamiento de los sistemas democráticos. La producción reciente sobre sistemas electorales subnacionales sigue patrones similares a los estudios sobre reformas nacionales y se organiza en tres grandes líneas: (a) el estudio descriptivo de los sistemas electorales subnacionales, incluidas las reformas consideradas “menores” —como cuotas, paridad de género o procesos de democracia interna (Freidenberg y Došek, 2016b)—, (b) el análisis de las interacciones entre reformas en los niveles subnacional y nacional, y (c) la evaluación de los efectos de estas reformas sobre los sistemas de partidos, las dinámicas partidarias y la calidad democrática (Došek *et al.*, 2024).

Estas líneas de trabajo han permitido visibilizar que, lejos de ser irrelevantes o marginales, las reformas subnacionales pueden tener efectos sustantivos en la configuración de los sistemas políticos locales y nacionales. Las reformas en el ámbito subnacional han propiciado transformaciones relevantes: han modificado el tipo de organizaciones partidarias que compiten electoralmente (Perú, Ecuador, Costa Rica); han ampliado la representación política de las mujeres en espacios legislativos y ejecutivos subnacionales (México, Bolivia, Argentina, Costa Rica, Ecuador, Perú), han limitado la reelección de ejecutivos locales (Chile, Perú, Costa Rica, Ecuador), han sido herramientas frente a contextos de violencia política (México, Perú, Bolivia), han impactado la representación de comunidades indígenas (Bolivia) y han dado lugar a la creación de nuevos cargos electivos (Chile, Uruguay, Perú) (Došek *et al.*, 2024).

Estos casos ilustran cómo las reformas subnacionales pueden anticipar, adaptarse a contextos específicos o incluso generar tensiones al contradecir las reformas nacionales. En esta línea, un aspecto que requiere mayor atención es la brecha existente entre las reformas impulsadas desde el ámbito nacional y su implementación efectiva en los territorios. Por ejemplo, la reforma del Estatuto de la Oposición en Colombia, donde, pese a su diseño institucional a nivel nacional, su aplicación enfrenta importantes barreras políticas y administrativas en el plano subnacional, evidenciando así los desafíos que plantea la gobernanza multinivel para la consolidación democrática (Acuña *et al.*, 2020; Basset, *et al.*, 2022).

5. Conclusiones entre la estabilidad y el cambio, las recomendaciones a los actores y la agenda de investigación futura

El estudio de los sistemas electorales y sus reformas revela tensiones fundamentales sobre la naturaleza del cambio institucional. La relación entre reformas electorales y la fortaleza institucional puede suponer un juego de *trade off*. Por una parte, la estabilidad de las reglas da cuenta del nivel de fortaleza de las instituciones (Levitsky y Murillo, 2010). Por otra, su cambio frecuente y reiterado indica la inestabilidad del escenario en el que se comportan los políticos, la rotación, alternancia o modificación de los incentivos políticos, y dificulta cualquier intento de institucionalización de los comportamientos de los actores, además de limitar la capacidad de las reglas para arraigarse.

La tensión entre estabilidad institucional y capacidad de adaptación atraviesa todo el debate sobre las reformas electorales. Mientras que la estabilidad de las reglas es condición necesaria para la fortaleza institucional y la predictibilidad democrática, la rigidez excesiva puede impedir mejoras necesarias en el funcionamiento del sistema. Por ejemplo, la crisis de representación política que experimentaron los sistemas de partidos andinos en la década de 1990 se debió —entre otras razones— a la dificultad para adaptar de manera anticipada las reglas de juego para facilitar la entrada de nuevos actores críticos y evitar el discurso antidemocrático que luego presionaron al sistema (como en Venezuela o Bolivia).

En el extremo opuesto, el hiperactivismo reformista —especialmente cuando se realiza sobre la misma dimensión del sistema electoral— estresa a las instituciones y a los actores y plantea serios interrogantes sobre la capacidad de institucionalización de esos patrones institucionales y de la posibilidad de generar comportamientos predecibles entre los actores políticos. Esta tensión genera lo que se podría denominar como el dilema de la reforma óptima: ¿cuál es el nivel ideal de cambio institucional que maximiza tanto la adaptabilidad como la estabilidad del sistema y cómo promover ese punto crítico?

Conocer el nivel de cambio o, por el contrario, de resistencia, da información sustantiva sobre los patrones de cambio institucional (Levitsky y Murillo, 2012). Ambos extremos pueden ser peligrosos para la democracia. Una excesiva rigidez puede suponer la incapacidad del sistema para reformarse, ser más incluyente e igualitario y mejorar sus dinámicas políticas. Por el contrario, el cambio frenético de las reglas de juego debilita a las instituciones y puede implicar una situación de “reemplazo constante” de actores e incentivos (Levitsky y Murillo, 2012, p. 21).

La experiencia de algunos países de América Latina en las últimas décadas evidencia que las reglas no han generado la certeza que una democracia requiere. La manipulación estratégica de las normas que establecen cómo, de qué manera y quiénes pueden competir (Ecuador, Perú, República Dominicana), cómo se vota en listas o a través del voto preferencial (Perú, Ecuador) o el modo en el que se cuentan los votos (Ecuador, Perú), se ha convertido en una oportunidad para diversos actores de incidir sobre el funcionamiento democrático. Un buen número de veces esos cambios suponen manipulación estratégica de las reglas para beneficios particularistas de unas élites sobre otras.

Esos comportamientos han favorecido además la incertidumbre en los incentivos y en los procedimientos que se han empleado en la logística, en la gobernanza electoral y en la propia competencia interpartidista, e incluso han sido vistos como una fuente de erosión democrática (Haggard y Kaufmann, 2021; Bermeo, 2016). Si bien en muchas ocasiones los resultados de las elecciones han sido competitivos y han gozado de certeza, en muchas otras veces las reglas que rigen la competencia se han caracterizado más por la incertidumbre que por la certeza.

El aprendizaje de esta tensión permite orientar la agenda de investigación futura, —que se encuentra en un momento clave para superar los problemas metodológicos—, a partir de nuevas estrategias alternativas para superar algunas de las limitaciones que atraviesan los estudios institucionales⁹ La implementación sistemática de evaluaciones de impacto de los sistemas electorales, antes y después de las reformas, puede mejorar tanto la calidad de las decisiones que se tomen en lo que se refiere a dichos sistemas. Esto requiere el desarrollo de capacidades técnicas en los órganos legislativos y la creación de instituciones especializadas en análisis electoral que estén blindadas de las manipulaciones de los partidos o, que en su caso, sean protegidas por el control estratégico entre partidos. También la institucionalización de mecanismos genuinos de participación ciudadana —más allá de las consultas formales— puede aumentar la legitimidad de las reformas y reducir la probabilidad de cambios posteriores motivados por la insatisfacción social.

La diferencia de los resultados de los procesos de cambio de los sistemas electorales radica en la calidad de esos procesos: reformas impulsadas por diagnósticos rigurosos, con participación ciudadana genuina y evaluación sistemática de impactos, contribuyen al fortalecimiento democrático. Por el contrario, reformas motivadas por cálculos estratégicos de corto plazo, implementadas sin consulta ciudadana y sin evaluación de efectos, debilitan a la democracia. El desafío consiste en encontrar el equilibrio entre la adaptabilidad institucional y la estabilidad democrática. Esto implica superar tanto la rigidez excesiva que impide mejoras necesarias, así como también el hiperactivismo reformista que debilita la institucionalización.

La agenda de investigación sobre los sistemas electorales y sus reformas debería continuar evolucionando para ofrecer herramientas conceptuales y metodológicas más sofisticadas que permitan comprender mejor estos procesos complejos. La riqueza de la experiencia reformista enseña la necesidad de regular los tiempos de las reformas, de generar estrategias de pedagogía cívica para explicar las diversas propuestas e impulsar un mayor espíritu crítico (y evaluaciones comparadas) respecto a las ventajas y desventajas de cada una de las reformas. Estas deberían ser exigencias concretas

9. Por ejemplo, en relación con el problema de la endogeneidad, se podrían desarrollar diseños de investigación que aprovechen variaciones exógenas, como cambios en la composición de las cortes constitucionales, crisis económicas externas, o presiones internacionales. También, en cuanto a los problemas temporales, se podrían implementar diseños longitudinales que capturen tanto efectos de corto como de largo plazo, utilizando técnicas como el análisis de series de tiempo interrumpido.

para incorporar en las demandas y evaluaciones que la ciudadanía, los medios de comunicación y la academia realizan sobre el modo en que las élites cambian una y otra vez las reglas de juego en las democracias de la región.

El compromiso con el fortalecimiento de la democracia requiere que los actores relevantes del ecosistema político asuman responsabilidades específicas en la construcción de procesos de reforma más participativos, transparentes y fundamentados en evidencia. Solo así, las reformas electorales podrán cumplir su potencial como instrumentos de democratización, en lugar de convertirse en herramientas de manipulación política. Los actores políticos podrían contribuir de diversas maneras, primero, la ciudadanía podría asumir un papel más activo en el análisis crítico de los sistemas electorales y sus reformas, exigiendo mayor transparencia en los procesos de cambio institucional y participando activamente y de manera informada en los espacios de deliberación pública.¹⁰

El incremento del control ciudadano sobre los procesos reformistas se ha transformado en un imperativo de legitimidad para las instituciones. La “ciudadanización” de los procesos resulta fundamental para que la opinión pública pueda contar con más información sobre lo que significan las instituciones y sobre el modo en el que las reformas pueden afectar el funcionamiento de las instituciones. Comprender mejor la relevancia de los procesos electorales y de las reglas que lo rigen pueden evitar que las y los ciudadanos voten reformas que, a largo plazo, puedan descomponer la representación o debilitar a las instituciones de control de un sistema político.

Segundo, los medios de comunicación podrían asumir un rol más activo en la explicación del funcionamiento del sistema electoral y en la identificación de las implicaciones de las reformas electorales, más allá de la cobertura superficial de cada proceso político. La academia podría intensificar la investigación sobre efectos de las reformas electorales, desarrollando marcos teóricos más sofisticados y metodologías que permitan generar conocimiento causal robusto. La colaboración interdisciplinaria puede enriquecer significativamente esta agenda de investigación.

Tercero, las instituciones políticas podrían implementar procedimientos más rigurosos para la evaluación de los sistemas electorales y para la aprobación de las reformas electorales, incluyendo análisis de impacto, consultas ciudadanas genuinas y mecanismos de evaluación posterior. La creación de organismos técnicos especializados puede contribuir a despolitizar parcialmente estos procesos. Cuarto, los organismos internacionales podrían desarrollar estándares más específicos sobre los procesos de reforma electoral democrática, incluyendo criterios sobre participación ciudadana, transparencia y evaluación de impactos. La asistencia técnica debe orientarse no solo hacia el contenido de las reformas, sino hacia la calidad de los procesos.

La construcción de consensos básicos sobre los principios que deben guiar las reformas electorales —transparencia, participación, evaluación rigurosa y gradualismo— puede contribuir a mejorar la calidad de estos procesos. Es igualmente importante el desarrollo de capacidades técnicas e institucionales que permitan diseñar, implementar y evaluar reformas de manera más sofisticada. La experiencia latinoamericana enseña que la ausencia de diálogo ciudadano y de diagnósticos honestos sobre el funcionamiento de los sistemas electorales, y sobre los procesos de reformas, pueden tener consecuencias dramáticas sobre la estabilidad democrática. Comprender mejor la relevancia de ambos procesos puede evitar que las y los ciudadanos acepten reformas que, a largo plazo, debilitan a la democracia.

La riqueza de la experiencia latinoamericana puede enseñar a otros contextos sobre la necesidad de contar con aproximaciones multidimensionales para evaluar los sistemas electorales y sus reformas. También sobre la importancia de manejar el *timing* (los tiempos) de las reformas (como señalan de manera explícita las leyes panameñas y guatemaltecas).¹¹ Asimismo, enseña que la ausencia de diálogo ciudadano en los procesos de reformas ha sido una constante y que estos procesos suelen ser juegos estratégicos entre élites. En contextos cada vez más polarizados y de amenazas de retrocesos democráticos, los diálogos, constructivos, están cada vez más ausentes. Esta ausencia de conocimiento, información y diálogo es una fórmula explosiva para el funcionamiento de la democracia.

10. Si bien existen Parlamentos Abiertos (como recientemente en México con la reforma electoral impulsada desde el oficialismo) no se suelen tomar en cuenta las discusiones y mucho menos las críticas o los resultados de las deliberaciones en lo que finalmente se presenta como propuesta de reforma legal.

11. Sobre el mecanismo que se emplea en Panamá para proponer reformas electorales, ver el trabajo de Brown Aráuz (2010).

Referencias Bibliográficas

- Acuña Villarraga, F. A., Cruz Merchán, C. A. y Uribe Mendoza, C. (2020). ¿Gobiernos minoritarios o coaliciones suficientes?: alcaldes elegidos y su representación en los concejos municipales. En F. A. Barrero Escobar y E. Richard (Eds.), *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (pp. 159–197). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. Recuperado de: <https://bit.ly/45fem5K>
- Ames, B. (1995). Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, 39(2), pp. 406–433. doi: <https://doi.org/10.2307/2111619>
- Armendáriz, E., Pérez Liñán, A., Wills Otero, L. y Uribe Mendoza, C. (2024). Desarrollo y transformación de los sistemas electorales en América Latina, 1900–2024. *Política. Revista De Ciencia Política*, 62(1), pp. 119–140. doi: <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2024.72706>
- Basset, Y., Franco Acosta, L. M. y Patiño Cristancho, J. D. (2022). El estatuto de la oposición y la política subnacional en Colombia. *Análisis Político*, 35(104), pp. 33–62. doi: <https://doi.org/10.15446/anpol.v35n104.105164>
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 5–18. Recuperado de: <https://journalofdemocracy.org/articles/on-democratic-backsliding/> doi: <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Boix, C. (1999). Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies. *American Political Science Review*, 93(3), pp. 609–624. doi: <https://doi.org/10.2307/2585577>
- Bowler, S. (2006). Electoral systems. En R. A. W. Rhodes, S. A. Binder & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions*, (pp. 577–594). Oxford University Press. Recuperado de: <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-political-institutions-9780199548460> doi: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0029>
- Brown Araúz, H. (2010). La política de la reforma electoral en Panamá. En H. Brown Araúz (ed.), *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, (pp. 13–72). Panamá: PNUD y Tribunal Electoral. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4753979>
- Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), pp. 35–49. Recuperado de: <https://rucp.cienciasociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/233>
- Buquet, D. y Gallo, A. (2024). Primarias abiertas y simultáneas en América Latina: una propuesta preliminar para su estudio comparativo. *Colombia Internacional*, 118, pp. 3–32. doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.01>
- Caminotti, M. (2015). La representación política de las mujeres en América Latina: dos décadas de avances y retos persistentes. *Proyecto Reformas Políticas en América Latina*, pp. abril, 1–20. Recuperado de: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/04/3.MCaminotti_Genero.pdf
- Celis, K., Krook, M. L. & Meier, P. (2011). The rise of gender quota laws: Expanding the spectrum of determinants for electoral reform. *West European Politics*, 34(3), pp. 514–530. doi: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555981>
- Colomer, J. M. (ed.). (2004). *The handbook of electoral system choice*. Londres: Palgrave Macmillan. doi: <https://doi.org/10.1057/9780230522749>
- CEPAL. (2025). *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://oig.cepal.org/es>
- Došek, T., Cardarello, A. y Freidenberg, F. (2024). Presentación del dossier: Sistemas electorales subnacionales en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 78, pp. 7–14. Recuperado de: <https://iconos.flacoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/6065>
- Ferreira Rubio, D. (2005). El estado del financiamiento de los partidos políticos en América Latina. En *Financiamiento de partidos políticos: Foro Latinoamericano, 13 de octubre de 2004* (pp. 37–53). Lima: Asociación Civil Transparencia. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7067676/6079303-financiamiento-politico.pdf>
- Franceschet, S., Krook, M. L. & Piscopo, J. M. (Eds.). (2012). *The impact of gender quotas*. Nueva York: Oxford University Press. Recuperado de: <https://global.oup.com/academic/product/the-impact-of-gender-quotas-9780199830084> doi: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199830091.001.0001>
- Freidenberg, F., Garrido de Sierra, S. y Uribe Mendoza, C. (2021). ¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina. *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6608/1.pdf>
- Freidenberg, F. (2022). Capítulo 9: Las reformas político-electorales en América Latina: agendas y tendencias. En L. M. Rodríguez (Coord.), *El sistema electoral salvadoreño: perspectivas de reformas* (pp. 299–342). San Salvador: FUSADES y Hanns Seidel Stiftung. Recuperado de: https://fusades.org/publicaciones/SES_9_Reformas_Politico_Electorales.pdf

- Freidenberg, F. (2020). Electoral reform and political representation of women in Latin America. En *Encyclopedia of Latin American Politics*. Oxford: Oxford University Press. doi: https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.ORE_POL-01676.R1
- Freidenberg, F. y Uribe Mendoza, C. (2019). Las reformas electorales en América Latina (2015-2018). *Revista de Estudios Políticos*, 85(1), pp. 191-223. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>
- Freidenberg, F. y Došek, T. (2016a). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En K. Casas-Zamora, M. Vidaurri, B. Muñoz-Pogossian y R. Chanto (Eds.), *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos* (pp. 25-92). Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/pubs/reformas_politicas.pdf
- Freidenberg, F. y Došek, T. (2016b). Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos. En F. Tuesta Soldevilla (ed.), *Partidos políticos y elecciones: representación política en América Latina* (pp. 73-103). Lima: Jurado Nacional de Elecciones y Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/07/Las_reformas_electorales_en_America_Lati.pdf
- Gallagher, M. & Mitchell, P. (Eds.). (2005). *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado de: <https://global.oup.com/academic/product/the-politics-of-electoral-systems-9780199257560> doi: <https://doi.org/10.1093/0199257566.001.0001>
- Gilas, K. M. (2020). Personalización del voto y la calidad de la representación política en América Latina. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, México, 13-16 de mayo. Recuperado de: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/05/Gilas_La-personalizaci%C3%B3n-del-voto-y-la-calidad-de-la-representaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf
- Giraudy, A., Moncada, E. & Snyder, R. (Eds.). (2019). *Inside countries: Subnational research in comparative politics*. Nueva York: Cambridge University Press. doi: <https://doi.org/10.1017/9781108678384>
- Jacobs, K. & Leyenaar, M. (2011). A conceptual framework for major, minor, and technical electoral reform. *West European Politics*, 34(3), pp. 495-513. doi: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555977>
- Jones, M. P. (2009). Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Evidence from the Latin American vanguard. *Comparative Political Studies*, 42(1), pp. 56-81. doi: <https://doi.org/10.1177/0010414008324993>
- Jones, M. P. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Haggard, S. & Kaufman, R. (2021). The anatomy of democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 32(4), pp. 27-41. doi: <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0050>
- Katz, R. S. (2005). Why are there so many (or so few) electoral reforms? En M. Gallagher & P. Mitchell (Eds.), *The politics of electoral systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press. Recuperado de: <https://academic.oup.com/book/26299/chapter/194555869> doi: [10.1093/0199257566.003.0003](https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0003)
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, 24, pp. 31-56. doi: <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2010.14399>
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 3(5), pp. 17-44. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/articulo/view/14124>
- Leyenaar, M. & Hazan, R. Y. (2011). Reconceptualising electoral reform. *West European Politics*, 34(3), pp. 437-455. doi: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555974>
- Marengo, A. (2006). Path-dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), pp. 53-75. doi: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200003>
- Muñoz-Pogossian, B. y Freidenberg, F. (2022). Estrategias de recaudación, financiamiento público para campañas electorales de mujeres y reformas partidistas en América Latina. *Revista Elecciones*, 21(24), pp. 15-50. doi: <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2022.v21n24.01>
- Negretto, G. L. (2010). La reforma política en América Latina: reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso. *Desarrollo Económico*, 50(198), pp. 197-221. doi: <https://doi.org/10.2307/41219099>
- Nohlen, D. (2007). Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. J. Orozco Henríquez y J. Thompson (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina* (pp. 294-333). México, D.F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina-chapter-16.pdf>
- Nohlen, D. (1981). La reforma de la ley electoral: pautas para una discusión. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16, pp. 134-143. Recuperado de: <https://reis.cis.es/index.php/reis/articulo/view/2062> doi: <https://doi.org/10.2307/40182970>

- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. (2024). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) y Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA).
- Orozco Henríquez, J. J. (2010). Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 9, pp. 1–32. Recuperado de: https://www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco_henriquez.pdf
- Penfold, M., Corrales, J. y Hernández, G. (2014). Los invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), pp. 537–559. doi: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300002>
- Pino Uribe, J. F., & Došek, T. (2024). Introducción del dossier: Democracia subnacional en Colombia y América Latina. *Reflexión Política*, 26(53), pp. 5–10. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5178>
- Rae, D. W. (1977). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos: estudio comparativo*. Madrid: Ediciones CITEP.
- Rahat, G. (2011). The politics of electoral reform: The state of research. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(4), pp. 523–543. doi: <https://doi.org/10.1080/17457289.2011.623409>
- Remmer, K. L. (2008). The politics of institutional change: Electoral reform in Latin America, 1978–2002. *Party Politics*, 14(1), pp. 5–30. doi: <https://doi.org/10.1177/1354068807083821>
- Reynolds, A., Reilly, B. y Ellis, A. (Eds.). (2006). *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA*. México, D.F.: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/diseño-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf>
- Romero Ballivián, S. (2015). *Los debates y los desafíos de las reformas electorales en América Central*. Portal de Reformas Políticas de América Latina. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA.
- Saba, R. (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, A. (2013). *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press. doi: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680320.001.0001>
- Suárez-Cao, J. y Freidenberg, F. (2014). Sistemas de partido multinivel en América Latina: una nueva tipología de partidos y sistemas de partidos. En F. Freidenberg y J. Suárez-Cao (Eds.), *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 11–42). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Taagepera, R. (2007). Electoral systems. En C. Boix & S. C. Stokes (Eds.), *The Oxford handbook of comparative politics* (pp. 678–702). Nueva York: Oxford University Press. doi: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.001.0001>
- Thompson, J. (2015). La reforma electoral en el marco del desarrollo reciente de la democracia en América Latina. *Observatorio de Reformas Políticas de América Latina*. Washington, D.C.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Organización de los Estados Americanos.
- Wills-Otero, L. y Pérez-Liñán, A. (2005). La evolución de los sistemas electorales en América: 1900–2004. *Colección. Revista de Ciencias Sociales*, (16), pp. 47–82. Recuperado de: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/9845/1/evolucion-sistemas-electorales-america.pdf>
- Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J. J. (2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978–2007: lectura regional comparada. En D. Zovatto y J. J. Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978–2007* (pp. 3–212). México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e IDEA Internacional. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/reforma-politica-y-electoral-en-america-latina-1978-2007.pdf>

Bases de Datos:

- Freidenberg, F., Garrido de Sierra, S. y Uribe Mendoza, C. (2021). *Reformas Electorales de América Latina, 1977–2019*. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978–2022), versión 1. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFP/OEA). doi: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14706795.v1>
- Freidenberg, F., Garrido de Sierra, S. y Uribe Mendoza, C. (2022). Libro de códigos (Versión 2). doi: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14706795.v2>



2. SERIE LA NATURALEZA DE LO SIMPLE

Dibujo sobre tela de toldillo

130X100cm

2024

Laboratories for institutional change: electoral systems and their reforms in Latin America

Flavia Freidenberg 

Institute of Legal Research of Universidad Nacional Autónoma de México
ffreidenberg@gmail.com

Camilo Cruz Merchán 

Institute of Political Studies, Universidad Autónoma de Bucaramanga
ccruz794@unab.edu.co

Article: introduction to the dossier “Evaluating electoral reforms in Latin America: designs, processes and effects” Volume 27 Edition 55, *Reflexión Política Journal*.

How to cite this article:

Freidenberg, Flavia & Cruz Merchán, C. (2025) Laboratories for institutional change: electoral systems and their reforms in Latin America. *Reflexión Política* 27 (55), pp. 23-35- doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5411>

Abstract

This article maps electoral reforms in Latin America as a laboratory for institutional change, examining the electoral systems of 18 countries between 1977 and 2025. The study proposes a multidimensional perspective that overcomes the limitations of the restrictive classic definition of an electoral system, incorporating dimensions such as affirmative action for gender representation, candidate selection, political financing, and direct democracy mechanisms. The study identifies a “reformist hyperactivism” in countries such as Ecuador, Peru, Mexico, and the Dominican Republic, contrasting with more stable countries such as Uruguay and Paraguay. The study discusses seven reform agendas in the region, including: increased presidential inclusiveness, personalization of executive power, more proportional legislative systems, transformation of the voter-party relationship, representation of excluded groups, expansion of citizen rights, and greater state intervention in financing. It also reveals a fundamental tension between institutional stability and democratic adaptability, where reforms can both democratize and serve as instruments of political manipulation. The paper concludes that the quality of the reform process determines its effects: participatory and well-founded reforms strengthen democracy, while short-term strategic changes weaken it. The research proposes greater citizen participation, rigorous impact assessment, and basic consensus on reform principles as key elements for improving these processes.

Keywords: Electoral reforms, multidimensional electoral systems, Democratization, Institutional stability, Latin America

I. Introduction¹

Latin America has become a laboratory of institutional change for those who study democracy from a legal or political science perspective. When changes are promoted in various aspects of electoral systems, “electoral reforms” are implemented. These modifications can be proposed by an executive branch—which enjoys the legitimacy of legislative majorities — by a coalition of partisan actors—seeking to maximize their preferences — or by social movements demanding legal transformations to expand rights. Various studies have identified the gaps in knowledge on the subject, the factors that explain its functioning, and the consequences of these changes on political stability (Freidenberg & Došek, 2016a and 2016b; Colomer 2004).

Despite significant reformist activism in the region, the study of electoral systems and their reforms has been scarce. Unlike European countries, which present themselves as quite conservative in their electoral systems (Lijphart, 1995; Katz, 2005; Gallagher and Mitchell, 2005; Rahat, 2011; Norris,

1. This article is a part of the research carried out within the framework of the Observatory of Political Reforms in Latin America. It belongs to the Research Group on Electoral Reforms in Latin America and is part of the research project “Building Effective Political Reforms in Latin America” [DGPO Registration No.: 101976], directed by Dr. Flavia Freidenberg.

2011; Freidenberg and Došek, 2016a), Latin American political elites have been active in modifying the conditions under which power is accessed, maintained, and/or exercised. The constant changes to electoral systems also raise fundamental questions about the nature of democratic stability. Are electoral reforms a sign of institutional vitality and adaptability, or do they rather reveal a worrying instability that weakens institutional strength? Are these reforms genuine instruments for democratization or, instead, tools of strategic manipulation in the hands of political elites? How has this connection between democratic stability and institutional reforms emerged in Latin American countries, and what lessons have they taught us? Despite the progress made in recent decades in the knowledge of the electoral systems and their reforms, several of these questions remain unanswered in comparative literature.

The objective is to systematize the research conducted on electoral systems in comparative politics and discuss some of the questions that underlie this research agenda, drawing on different approaches to electoral systems, their reforms, and their effects on democratic stability. The strategy for defining the electoral system will be key to delimiting the object of study and identifying the dimensions to be considered, as well as the reforms considered relevant to explore. This means that, despite the relevant research conducted to date on electoral systems and their reforms, there are still conceptual controversies regarding the attributes and dimensions that define a change in the electoral system, and there is also no consensus regarding when a change is significant and when it is not (Freidenberg & Došek, 2016b).²

The central argument is that the countries of the region constitute a unique laboratory of democratic experimentation through constant electoral reforms, but this reformist dynamic presents a fundamental paradox: while it can democratize and improve political representation, it can also weaken institutional stability when it becomes a tool for strategic manipulation. Reforms need to be addressed from a multidimensional approach, going beyond the classical restrictive definitions that were developed for stable European contexts. The empirical evidence comes mainly from the databases elaborated by the Observatory of Political Reforms in Latin America on 19 Latin American countries between 1977 and 2025.³

The article is divided into five parts. First, there is a conceptual discussion on what is understood by electoral system and what the distinctions are to identify reforms to the regulatory system. Second, it examines the main theoretical and methodological challenges of studying electoral systems and their reforms. Third, it proposes an extension of the concept of an electoral system toward a multidimensional perspective. Fourth, the reformist trends in Latin America and their implications for institutional strength are analyzed. Finally, conclusions and recommendations for strengthening this research agenda are presented.

II. Theoretical and methodological discussion

The literature on electoral systems and their reforms has experienced a notable conceptual and methodological evolution in recent decades. The pioneering work of Douglas Rae, Dieter Nohlen, Rein Taagepera, Pippa Norris, Giovanni Sartori, and Arend Lijphart established the theoretical foundations for understanding electoral systems, defining their core components and their effects on representation and political competition. This classical European tradition, however, assumed relatively stable electoral systems, where reforms were exceptional events rather than recurring practices.

This field of research on electoral systems has also experienced notable academic consolidation in recent decades in Latin America, characterized by the development of increasingly sophisticated methodological approaches and the construction of comprehensive longitudinal databases (Došek *et al.*, 2024; Armendariz *et al.*, 2023; Freidenberg *et al.*, 2022; Marengo, 2009; Wills-Otero and Pérez-

2. Comparative work on electoral reforms in Latin America has increased significantly in recent decades. Notable among others are those of Thompson (2015); Negretto (2010); Marengo (2009); Remmer (2008); Zovatto and Orozco Henríquez (2008) and Nohlen (2007).

3. From the Observatory of Political Reforms in Latin America, a democratic innovation project of the Organization of American States and the Institute of Legal Research of Universidad Nacional Autónoma de México, we have been studying these changes in a comparative manner for ten years, as well as their consequences on the functioning of political systems. We have explored the origins, motivations, contents, causes and effects of electoral reforms, being able to record at least 297 changes in eleven dimensions of legal and/or constitutional rules in 19 Latin American countries from 1977 to 2025 [see Observatory of Electoral Reforms in Latin America Database].

Liñan, 2005). This contemporary research distinguishes itself from the classic tradition of studies on the region's electoral systems by its capacity to overcome the conceptual and empirical limitations that characterized most previous studies, abandoning the parochialism of case studies and thus adopting comparative approaches that integrate both synchronic and diachronic analyses.

The studies still face several challenges that limit our capacity to generate robust causal knowledge, mid-range theories and reliable theoretical generalizations. This is further compounded in contexts where countries are constantly changing the rules, given that theoretical assumptions were made based on the experience of naturally stable European systems, from which we have sought to observe the reality of newly democratizing countries (for a critical discussion, see Leyenaar and Hazan, 2011).

The challenges are not merely technical. They reflect deep epistemological tensions on how to study institutional change in complex contexts — and even with a significant presence and social acceptance of informal institutionalization — and on the consequences that these reforms have on the dynamics of the political system. Hence, at least four crucial issues can be identified: a) the conceptual problem, b) causal identification, c) tensions in methods, and d) problems of temporality and long-term effects.

The conceptual problem

The conceptual and operational discussion of electoral system reforms in democratizing countries has challenged many of the classic assumptions of European and Anglo-Saxon studies. The development of Latin American electoral studies has shown that reforms can be every day, strategic and multidimensional phenomena, which has made it necessary to rethink both the conceptual frameworks and the methodological approaches for their analysis (Freidenberg and Došek, 2016a and 2016b; Leyenaar and Hazan, 2011). The decision on the concept is not a minor one. Depending on the definition used, the evaluation of an electoral system will change (Freidenberg and Došek, 2016a and 2016b).

Formal rules are defined as the standards and procedures that restrict, condition and facilitate the behavior of politicians and the electorate in a system (North, 1990; O'Donnell, 1996). In contrast to informal rules, these are written in documents that have legal validity, grant legitimacy to the system and are usually respected by the actors or strategically employed when trying to harm the political adversary (Freidenberg and Došek, 2016a). The expectations that these reforms generate in different dimensions, processes and dynamics of political systems mean that political elites trust in the capacity of formal rules to regulate the incentives and behaviors of political actors (Freidenberg, 2022). This idea is rather naive because — as evidenced in law and comparative politics — there is a strong distance between what the rule says (the formal) and what happens in political practice (Saba, 2016; Helmke and Levitsky, 2014).

The definition of electoral system — which is usually considered “broad” — contributed significantly to the delimitation of a shifting field, but it also generated some dependence on those visions in the evaluations of electoral systems in other regions. This first meaning of electoral system as: “the set of electoral laws and the skills that people employ when using them” (Taagepera, 2007, p.678) treats these processes in a vague and ambiguous way, which represents a barrier in the understanding of electoral systems and their reforms. In a context such as the European one, where reform is the exception, since the foundational rules are considered quasi-stony.

To overcome these limitations, a new, more operative and strict definition was sought, which considers the electoral system as the rules (electoral formula) for converting votes into seats (Norris, 1995). In this more limited conceptualization, the components of the electoral system are clearly specified, and five key dimensions are included: the electoral formula, the voting structure, the district size, the legal barrier and the ballot structure (Bowler, 2006; Reynolds *et al*, 2006; Lijphart 1995). While this made the definition gain specificity, it also limited the number of changes that are considered significant. For example, Lijphart (1995) argued that any reform referred to the change of the elements of the electoral system in an operational sense (the five basic dimensions) and, therefore, anything that did not have to do with it was left out.

The literature has not yet established which are the central elements that should be included in the concepts of electoral system and electoral reform for an adequate delimitation of the same. Moreover, many research studies on electoral reforms find it difficult to define the electoral system and, in some

cases, do not even mention it explicitly (Freidenberg and Došek, 2016b). The problem lies in delimiting which are elements of electoral systems, and which are elements of other electoral laws (electoral regime). In this line, in recent years, based on the experience of recently democratized countries, Freidenberg and Došek (2016a and 2016b) discussed the classical view of the definition of electoral systems, seeking to incorporate a whole range of dimensions that used to be excluded from the concept of electoral system, but without which it would be very difficult to understand political competition.

Changes considered “minor” or “technical”, which in a traditional view are not usually considered, can be central to be able to identify what happens in the electoral scenario (Leyenaar and Hazan, 2011; Jacobs and Leyenaar, 2011; Celis *et al.*, 2011). These types of reforms can have important consequences on the distribution of incentives, which impact the behavior of the actors, or on the dynamics of inter-party competition. For example, the change in the rules for creating parties (Ecuador), the introduction of Open Primaries (Argentina) and the incorporation of gender quotas and parity on political representation (Mexico) are two concrete dimensions that are not incorporated in the classic definition of electoral system, but that turn out to be key for the functioning (and our understanding) of the political system.⁴

The issue of causal identification

The causal identification of the effects of electoral reforms also faces complex methodological problems. The endogeneity problem is particularly acute: electoral reforms rarely occur randomly; they are usually driven by specific political actors in response to configurations of power and opportunity. This endogeneity complicates any attempt to identify causal effects. Reforms often occur in contexts of broader political change, where there are also multiple institutional, social and economic transformations that overlap temporally. Isolating the specific effects of changes in these contextual factors requires sophisticated identification strategies that often exceed the possibilities of available research designs.

Moreover, the heterogeneity of the effects presents an additional challenge. The effects of seemingly similar reforms, promoted by different countries, or by the same country at different times, can vary dramatically across contexts due to cultural, partisan, party system or socioeconomic differences. This contextual heterogeneity limits the possibility of robust causal generalizations and complicates replication and external validation efforts. This has also made opportunities to generate mid-range theories, which facilitate a better understanding of the functioning of electoral systems in comparative perspective, not arise as quickly.

There are also causal inference issues in contexts of multiple reforms. Many countries often push for “reform packages,” in which multiple institutional changes occur simultaneously or sequentially. This complicates causal identification efforts, as the observed effects may result from complex interactions between different reforms rather than from the additive effects of individual changes. The challenge of pinpointing institutional interactions requires analytical frameworks that can capture synergistic, antagonistic, and threshold effects between different components of electoral systems. The effects of these interactions may be nonlinear and context-dependent, complicating both the prediction and explanation of reform outcomes.

Tensions between quantitative and qualitative methods

The field has experienced significant methodological tensions between quantitative and qualitative approaches, reflecting broader debates about the relative merits of different research strategies. Quantitative methods offer distinct advantages in terms of the capacity to generalize and identify statistical patterns but often require simplifications that can obscure the complex causal mechanisms through which electoral reforms operate. Qualitative methods, on the other hand, allow for deeper analyses of causal mechanisms and contextual dynamics, but face limitations in terms of generalization and systematic comparability. Developing mixed methods as a research strategy - combining the strengths of both approaches - represents an alternative opportunity to overcome these barriers. However, they require more case-specific knowledge and considerable methodological sophistication.

4. The 1994/1995 electoral reform on party registration led to a hyper-fragmentation of the party system in Ecuador, generating problems of coordination of political elites. The gradual introduction of quotas and gender parity in Mexico had a positive impact on the descriptive representation of women and generated other important changes, even increasing physical violence against female candidates, who became a “competitive threat” to male candidates (Freidenberg and Došek, 2016b). As for the Open and Simultaneous Primaries, their introduction in the Argentine case strengthened, on the one hand, the power of political party leaderships and, on the other hand, the rise of new political structures (Buquet and Gallo, 2024).

Transience issues and long-term effects

The temporal dimension of the effects of electoral reforms also presents methodological challenges. Many reforms have short-term effects that may differ substantially from their long-term effects. Affirmative action measures (such as quotas and gender parity), for example, may initially generate resistance, simulations and mechanical compliance due to legal enforceability, but transform political cultures, social expectations and the symbolic dimension of representation in the long run. This temporal dynamic requires longitudinal research designs, which are often complicated for a single team to carry out.

Long-term effects may be mediated by learning, adaptation and counter-adaptation processes by political actors, which are difficult to model and predict. Along these lines, the issue of electoral periodicity adds an additional complexity, since these effects may manifest themselves differently between electoral cycles and depending on factors such as the competitiveness of elections, political leadership, polarization, parties' adaptive strategies and changes in public opinion.

III. Expanding the concept of an electoral system: toward a multidimensional perspective

Recent theoretical developments have challenged the traditional, restrictive definition of an electoral system, limited to the five classic dimensions (electoral formula, voting structure, district magnitude, legal barrier, and ballot structure). The pioneering work of Jacobs and Leyenaar (2011) and Leyenaar and Hazan (2011) has convincingly argued that this conceptualization systematically underestimates the impact of changes in "peripheral" dimensions of the electoral system, without which the political process cannot be understood.

The proposal for an expanded multidimensional framework (Freidenberg and Došek, 2016b) included not only the core attributes and dimensions of an electoral system, but also aspects such as candidate selection procedures, mechanisms for including underrepresented groups (quotas and gender parity), and electoral administration systems, among others. This means defining electoral systems as part of the electoral regime (the integrative view between the operational definition and the inclusion of technical or minor changes) and electoral reform as a reform of the electoral regime. The multidimensional approach, then, suggests that electoral reforms should be understood as complex systemic interventions, where the effects of specific changes are mediated by the interactions between multiple institutional dimensions.

This interactive complexity partially explains why similar reforms can have different effects in different contexts, and why the effects of reforms frequently diverge from the expectations of their promoters (leaderships, parties, or coalitions). This conceptual expansion is not merely taxonomic; it has profound theoretical implications for understanding the causal mechanisms through which electoral reforms affect political behavior, institutions, and the dynamics of representation.⁵

The multidimensional view seeks to overcome the theoretical challenges and methodological, causal inference, data use and temporality measurement problems. These make investigating electoral systems and their reforms complex. This is necessary because of the high pace of reform of the elements of the electoral regime that accompany the heart of the system in countries in democratization processes (internal democracy, rights of underrepresented groups, non-partisan candidacies, among others). These reforms expand the rights of historically excluded sectors and involve including lenses of equality in the observation of political processes. Therefore, they require attention from comparative research.

IV. A critical assessment of Latin American reformism and its impact on democratic stability

Reform agendas in comparative perspective

Research on electoral systems and their reforms in Latin America has revealed differences in reform levels and reform agendas among Latin American countries. A specific group of issues have been the

5. The multidimensional perspective reveals that electoral reforms operate through multiple simultaneous causal channels. Changes in political financing, for example, not only alter the resources available to candidates, but also modify the incentive structures for coalition formation, levels of internal democracy, candidate selection or campaign strategies. Similarly, changes in registration procedures can have threshold effects that significantly alter the level of electoral competition, regardless of modifications in the electoral formula.

most reformed in the countries of the region regarding the political representation of underrepresented groups: party registration, voting structure, political financing and citizen participation mechanisms. While laws alone do not explain increases in political representation or the inclusion of new practices, this regulatory revolution in inclusion rights is an excellent example of the positive use of institutional change to deepen the democratization of political systems.

First, reforms aimed at expanding the rights of underrepresented groups, such as women, have been among the most active reforms (Freidenberg, 2020; Franceschet *et al.*, 2012; Jones, 2009). According to the databases of the Observatory of Political Reforms in Latin America (#ObservatorioReformas) 17 countries have carried out more than 45 reforms to the gender electoral system between 1991-2024. These reforms have had an impact on the levels of descriptive representation of women on a national legislative level, since the participation of women has increased from 9% to 35.8% in this period (ECLAC, 2025).⁶

Second, the rules that establish how parties obtain their registration have been another of the most reformed areas. Since 1978, 46 changes have been made to party registration rules in 17 countries. Two opposing directions can be identified for these reforms: one is aimed at defending parties as private entities (such as Brazil, Colombia and Peru) and the other emphasizes the State's role as regulator of their internal life. Another one of the most reformed areas has been the voting structure of the electoral systems for the Lower House. Under the assumption that opening the lists improved political representation and the link between voters and representatives, some countries changed their rules for organizing the vote (Ames, 1995). Between 1990 and 2025, 20 reforms were made to the voting mechanisms in 17 Latin American countries (Observatory of Political Reforms in Latin America, 2024).⁷

Third, the political financing has been one of the most controversial issues of the last decades. Reforms have been predominantly oriented towards mixed models (Muñoz-Pogossian and Freidenberg, 2023). According to the databases of the Observatory of Political Reforms in Latin America, out of 18 countries in the region, 15 have public financing mechanisms through which the State grants resources to political parties for their activities. Only Bolivia and Venezuela still have eminently private systems, while the rest have moved to mixed models (Observatory of Political Reforms in Latin America, 2024). Private financing is allowed in all Latin American countries, but it is subject to certain regulations, which vary from country to country (Ferreira Rubio, 2004, p.45).

Finally, the incorporation of direct democracy mechanisms has been another one of the most reformed areas. During the period from 1978-2020, a total of 13 reforms in direct democracy mechanisms were registered in half of the countries in the region (Observatory of Political Reforms in Latin America, 2024). The reformist agendas included different democratic innovation mechanisms - such as popular consultation, referendums or popular legislative initiatives -, seeking to deepen citizen inclusion in representative democracies. However, the results of these inclusions have not been altogether successful.

The seven agendas for institutional change in Latin America

The literature has focused on examining how variations in institutional design (electoral formulas, district size, nomination procedures) affect democratic outcomes such as proportionality, governance, vote personalization and party cohesion (Armendáriz *et al.*, 2023). Simultaneously, the consequences of different presidential election procedures (simple majority, ballot, parliamentary double round, reelection) on the legitimacy of mandates and governance have been addressed (Penfold *et al.*, 2014; Buquet, 2007), as well as how reforms to the gender electoral regime have transformed the descriptive representation of women (Freidenberg, 2020; Caminotti, 2015).

The evaluation carried out since 1977 shows that the cases are differentiated between hyperactive (Ecuador, Peru, Mexico, Dominican Republic), moderate (Argentina, Bolivia, Panama, Costa Rica, Brazil, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Venezuela, Colombia) and passive (Uruguay, Paraguay) (Freidenberg *et al.*, 2022). The reforms happened because of different motivations. Some originated as responses to the demands for greater democratization, expansion of political and electoral rights, better

6. In addition, nine countries in the region have approved some form of gender parity in the registration of candidates for popular representation positions in general elections (Bolivia, Ecuador, Panama, Costa Rica, Mexico, Argentina, Nicaragua and Peru) or only for internal elections (Honduras) (Observatory of Political Reforms in Latin America, 2024).

7. Half of these reforms incorporated modifications aimed at personalization by incorporating preferential voting (Brazil, Ecuador, Dominican Republic, Colombia, and Peru), crossover voting (El Salvador) or open lists (Chile, Honduras). Despite this openness, and based on practical experience, some countries have begun a reverse path towards closing the voting structure (Ecuador), —re-approving closed and blocked lists (Gilas, 2020)— or, otherwise, returning to the preferential system (Peru).

representation conditions, professionalization of electoral governance, improved conditions for internal democracy and legitimacy of the political system. In other words, reforms can be responses from the system to improve its operation, enhance its legitimacy and contribute to greater inclusiveness of political systems.

Comparative experience helps identify at least seven institutional change agendas in Latin America (Freidenberg, 2022; Romero Ballivián, 2015; Orozco Henríquez, 2010; Marengo, 2009). The following are among these trends are: the search for greater inclusiveness in presidential elections, the increasing personalization of executive power, the drive towards more proportional and inclusive legislative systems, the transformation of the link between voters and political parties, the promotion of descriptive representation of historically excluded groups, the expansion of citizens' political rights and greater state intervention in political financing.

These transformations have produced ambivalent results in terms of democratic stability. On one hand, these reforms have democratized important aspects of political life, expanding the participation of women and other underrepresented groups, extending voting rights and improving the proportionality of representation. On the other hand, they have often served as instruments of competitive manipulation used by the elite to modify the rules of the game and maximize their chances of gaining access to power, often without genuine citizen consultation and without rigorous impact assessment.

Countries in the region have differences in terms of the number of approved reforms (Freidenberg *et al.*, 2022). The assessment on the changes made during the last decades allows sustaining that such changes do not have just one origin (Freidenberg and Mendoza Uribe, 2018). Most of them, but not all of them, have been a result of a strong bid between the political elite to control the rules of the game, depict their party-centered — even militant — vision on how the power must be distributed and how to maximize the benefits that implementing these new rules can have for their expectations on power. On other occasions, reforms have come from recommendations made by the Electoral Observation Mission (MOE, for the Spanish original), the academy or even by the social activism of citizens that sought to expand rights (for example, the “Direitas Ja” movement in the framework for transition to democracy in Brazil).

Beyond the origin and results, the anxiety to reform demonstrates that legal and constitutional formal rules matter (Freidenberg *et al.*, 2022) There is no single way to assess the results of these reforms. Some reforms have been detrimental to transformations already reached democracy-wise (such as the recent electoral reform in El Salvador or the one in Mexico) and some of them have even responded to the impulse of a leader — or a ruling coalition — to limit or restrict the dynamics of the competition in the party system.

This reformism has also had effects on institutional stability. The use of reforms as a political instrument has been evident in many of the hyperactive countries (such as Ecuador, Peru, Mexico or the Dominican Republic).⁸ In these countries, some of the elite trust their capacity to redesign the political conditions (as well as the incentives that the rules hide), complying with the mechanisms established in constitutional texts themselves to do so (when they have legislative majorities) and using this institutional tool. They do this because they believe these changes can benefit them, nobody would make a reform to hand over or lose power. Moreover, they discern that it gives the processes they promote a certain legitimacy.

In sum, most of the reformist processes in Latin America have been about the elite. Seldomly have citizens been consulted on the contents of these reforms. Sometimes, a referendum, has been used to consult public decisions that imply changes in electoral systems, such as in as in Ecuador, which held a Referendum on February 5, 2023. However, the people have hardly ever actively participated in the proposal, diagnosis and discussion of the contents of these reforms. This is a major issue.

8. The case in Ecuador represents this dynamic perfectly. Ecuador has modified the rule that governs the way legislative seats are assigned more than seven times, moving from the D'Hondt's system to Webster's system, then to the Quota method and finally going back to D'Hondt. Every change addressed more strategic calculations of the dominant political forces rather than the objective deficiencies of the previous system. Peru demonstrates another revealing case of reformist inconsistency. The country has suspended reforms that were already operating (like the open, simultaneous and compulsory primary elections - PASO, for the Spanish original) and has gone back on reforms that meant significant progress in terms of representation and inclusion (such as adopting blocked and closed lists). This regulatory volatility creates uncertainty between political actors and weakens democratic institutionalization. Mexico has experimented a process with contradictory reforms in which, paradoxically, the strength of some electoral institutions has coincided with attempts to weaken others. The recent proposal to reform the Mexican electoral system illustrates how reforms can become instruments of political confrontation rather than of institutional improvement.

The subnational dimension: an emerging agenda

The growing attention to subnational reforms and to the multilevel dynamics in Latin America reflect a change in the way institutional change is understood. This shift responds both to overcoming the national bias in studying electoral systems (Suárez-Cao and Freidenberg, 2014) and to a revision of the federalist approach that historically privileged federal states over unitary ones (Pino-Uribe and Došek, 2024; Suárez-Cao and Freidenberg, 2014). This change is also largely linked to the place decentralization and its counterpart, recentralization, have occupied as objects of dispute in the processes of transition or democratic opening in the region.

These institutional change dynamics affect the distribution of power and — by only observing them at one level — do not allow us to understand the entire system's functioning. Although it is still necessary to deepen our understanding of the logical processes that guide subnational political reforms, as well as their effects and interactions (Došek *et al.*, 2024), the growing interest in these processes reflects the importance that the territorial dimension has acquired for the functioning of democratic systems. Recent production on subnational electoral systems follows similar patterns to studies on national reforms and is organized along three main lines: (a) the descriptive study of subnational electoral systems, including reforms considered “minor” — such as quotas, gender parity or internal democracy processes (Freidenberg and Došek, 2016b), (b) the analysis of interactions between reforms at subnational and national levels, and (c) the assessment of the effects of these reforms on party systems, party dynamics and democratic quality (Došek *et al.*, 2024).

These lines of work have allowed observing that, far from being irrelevant or marginal, subnational reforms can have substantial effects on the configuration of local and national political systems. Reforms in the subnational area have led to relevant transformations: they have modified the type of partisan organizations that compete in elections (Peru, Ecuador, Costa Rica); they have broadened the political representation of women in subnational legislative and executive spaces (Mexico, Bolivia, Argentina, Costa Rica, Ecuador, Peru); they have limited re-election of local executives (Chile, Peru, Costa Rica and Ecuador); they have been tools in contexts of political violence (Mexico, Peru, Bolivia); they have made an impact on the representation of indigenous communities (Bolivia); and they have led to creating new elective positions (Chile, Uruguay, Peru) (Došek *et al.*, 2024).

These cases show how subnational reforms can anticipate, adapt to specific contexts or even create tensions for contradicting national reforms. Along this line, an aspect that requires greater attention is the existing gap between the reforms promoted from a national level and its effective implementation in the territories. An example of this is the reform of the Opposition Statute in Colombia where, despite its institutional design at a national level, its application faces significant political and administrative barriers on a subnational level, showing the challenges that the multilevel ruling poses for the democratic consolidation (Acuña *et al.*, 2020; Basset, *et al.*, 2022).

V. Conclusions between stability and change; the recommendations to actors and the agenda on future research

The study of electoral systems and its reforms reveals fundamental tensions on the nature of institutional change. The relationship between electoral reforms and institutional strength can imply a trade-off game. On one hand, the stability of the rules shows the level of strength of the institution (Levitsky and Murillo, 2010). On the other hand, their frequent and repeated change indicates the instability of the scenario in which politicians behave, the rotation, alternation or modification of political incentives, and hinders any attempt to institutionalize actors' behaviors, as well as limiting the ability of rules to take root.

The tension between institutional stability and capacity to adapt is cross-cutting throughout the debate on electoral reforms. While the stability of rules is a necessary condition for institutional strength and democratic predictability, excessive rigidity may prevent necessary improvements in the functioning of the system. For example, the political representation crisis that the Andean party systems faced in the 90's was —between other reasons— because of the difficulty to adapt in an anticipated manner the rules of the game to facilitate the introduction of new critical actors and avoid the anti-democratic discourse that later pressured the system (like in Venezuela or Bolivia).

At the other end, reformist hyperactivism — especially when carried out on the same dimension as the electoral system — stresses institutions and actors and raises serious questions about the institutional capacity of these institutional patterns and the possibility of generating predictable behaviors among political actors. This tension creates what could be called an optimal reform dilemma. What is the ideal

level of institutional change that maximizes both the system's adaptability and stability and how do you promote this critical point?

Knowing the level of change or, on the contrary, resistance, provides substantial information on the patterns of institutional change (Levitsky and Murillo, 2012). Both ends can be dangerous to democracy. An excessive rigidity can imply the system's inability to be reformed, be more inclusive and equal and to improve its political dynamics. By contrast, frenetically changing the rules of the game weakens institutions and can lead to a situation of "constant replacement" of actors and incentives (Levitsky and Murillo, 2012, p. 21).

The experiences of some Latin American countries in the past few decades show that the rules have not provided the certainty democracy requires. The strategic manipulation of the standards that establish how, in which way and who can compete (Ecuador, Peru, Dominican Republic), how voting in lists or through preferential votes works (Peru, Ecuador) or how votes are counted (Ecuador, Peru) has become in an opportunity for various actors to influence democratic functioning. These changes often imply a strategic manipulation of the rules for the particular benefit of one elite over another.

These behaviors have also favored uncertainty in the incentives and in the procedures that have been implemented in logistics, electoral governance and in inter-partisan competition. They have even been seen as a source of democratic erosion (Haggard and Kaufmann, 2021; Bermeo, 2016). While the results of elections have often been competitive and been certain, the rules that govern competition have demonstrated more uncertainty than certainty many other times.

Learning about this tension helps guide the agenda of future research, which is at a key moment to overcome methodological problems, based on new alternative strategies to overcome some of the limitations that institutional studies experience.⁹ The systematic implementation of impact assessments of the electoral systems, before and after the reforms, can improve both the quality of the decisions taken regarding said systems. This requires developing technical abilities in the legislative bodies and creating specialized institutions in electoral analysis that are shielded from manipulations from the parties or, in its case, protected for the strategic control between parties. The institutionalization of genuine popular participation mechanisms — beyond formal referendums — can also increase the legitimacy of the reforms and reduce the probability of changes in the future motivated by social dissatisfaction.

The difference in the results of the change processes of electoral systems lies in the quality of those processes: reforms driven by rigorous diagnoses, with genuine citizen participation and systematic impact evaluation, contribute to democratic strengthening. On the contrary, reforms motivated by short-term strategic calculations, implemented without citizen consultation and without evaluating effects, weaken democracy. The challenge is to strike a balance between institutional adaptability and democratic stability. This implies overcoming both the excessive rigidity that prevents necessary improvements, as well as the reformist hyperactivism that weakens institutionalization.

The research agenda on electoral systems and their reforms should continue evolving to offer more sophisticated conceptual and methodological tools to better understand these complex processes. The richness of the reform experience is a lesson in the need to regulate the timing of reforms, generate civic education strategies to explain the various proposals, and promote a more critical spirit (and comparative evaluations) regarding the advantages and disadvantages of each reform. These should be concrete exigences to incorporate in the demands and assessments the citizens, media and the academy make on the way elites change over and over the game rules of the region's democracy.

The commitment to strengthening democracy requires the relevant actors of the political ecosystem to assume specific responsibilities in building a more participatory, transparent and evidence-based reform processes. This is the only way electoral reforms can fulfill their potential as instruments of democratization, instead of becoming tools of political manipulation. First, the citizenry could take a more active role in the critical analysis of electoral systems and their reforms, demanding greater transparency in the processes of institutional change and participating actively and informedly in public deliberation spaces.¹⁰

9. For example, with respect to the problem of endogeneity, research designs could be developed that take advantage of exogenous variations, such as changes in the composition of constitutional courts, external economic crises, or international pressure. Additionally, for issues related to time, longitudinal designs that capture both short- and long-term effects could be implemented, using techniques such as interrupted time series analysis.

10. Although there are Open Parliaments (as in Mexico recently with the electoral reform promoted by the ruling party), the discussions are not usually considered, and much less the criticisms or results of the deliberations, in what is finally presented as a legal reform proposal.

Increased citizen control over reform processes has become an imperative of legitimacy for institutions. The “ citizen involvement “ of the processes is essential for the public to have more information about what the institutions mean and how the reforms may affect the institutions’ functioning. Understanding the relevance of the electoral processes and the rules that govern it better can prevent citizens from voting for reforms that can decompose the representation or weaken the controlling institutions of a political system in the long run.

Second, the media could assume a more active role in explaining the functioning of the electoral system and identifying the implications of electoral reforms, beyond the superficial coverage of each political process. Academia could intensify research on the effects of electoral reforms, developing more sophisticated theoretical frameworks and methodologies to generate robust causal knowledge. Interdisciplinary collaboration can significantly enrich this research agenda.

Third, political institutions could implement more rigorous procedures to evaluate electoral systems and approve electoral reforms, including impact analyses, genuine citizen consultations and ex-post evaluation mechanisms. Creating specialized technical agencies can help partially depoliticize these processes. Fourth, international organizations could develop more specific standards on democratic electoral reform processes, including criteria on citizen participation, transparency and impact evaluation. Technical assistance should not focus only on the content of the reforms, but also on the quality of the processes.

Building basic consensus on the principles that should guide electoral reforms - transparency, participation, rigorous evaluation and gradualism — can contribute to improving the quality of these processes. Developing technical and institutional capacities to design, implement and evaluate reforms more sophisticatedly is equally important. The Latin American experience demonstrates that the absence of citizen dialogue and honest diagnoses on the functioning of the electoral systems and reform processes can have dramatic consequences on democratic stability. A better understanding of the relevance of both processes can prevent citizens from accepting reforms that weaken democracy in the long run.

The richness of the Latin American experience can teach other contexts about the need for multidimensional approaches to evaluate electoral systems and their reforms. It is also a lesson in the importance of managing the timing of reforms (as explicitly stated in Panamanian and Guatemalan law).¹¹ It also shows that the absence of citizen dialogue in reform processes has been a constant and that these processes tend to be strategic games between elites. In increasingly polarized contexts and with threats of democratic setbacks, constructive dialogues have been increasingly absent. This absence of knowledge, information and dialogue is an explosive formula for a democracy’s functioning.

References

- Acuña Villarraga, F. A., Cruz Merchán, C. A. y Uribe Mendoza, C. (2020). ¿Gobiernos minoritarios o coaliciones suficientes?: alcaldes elegidos y su representación en los concejos municipales. En F. A. Barrero Escobar y E. Richard (Eds.), *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (pp. 159–197). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. Recuperado de: <https://bit.ly/45fem5K>
- Ames, B. (1995). Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, 39(2), pp. 406–433. doi: <https://doi.org/10.2307/2111619>
- Armendáriz, E., Pérez Liñán, A., Wills Otero, L. y Uribe Mendoza, C. (2024). Desarrollo y transformación de los sistemas electorales en América Latina, 1900–2024. *Política. Revista De Ciencia Política*, 62(1), pp. 119–140. doi: <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2024.72706>
- Basset, Y., Franco Acosta, L. M. y Patiño Cristancho, J. D. (2022). El estatuto de la oposición y la política subnacional en Colombia. *Análisis Político*, 35(104), pp. 33–62. doi: <https://doi.org/10.15446/anpol.v35n104.105164>
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 5–18. Recuperado de: <https://journalofdemocracy.org/articles/on-democratic-backsliding/> doi: <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Boix, C. (1999). Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies. *American Political Science Review*, 93(3), pp. 609–624. doi: <https://doi.org/10.2307/2585577>
- Bowler, S. (2006). Electoral systems. En R. A. W. Rhodes, S. A. Binder & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions*, (pp. 577–594). Oxford University Press. Recuperado de: <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-political-institutions-9780199548460> doi: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0029>

11. On the mechanism used in Panama to propose electoral reforms, see the work of Brown Araúz (2010).

- Brown Araúz, H. (2010). La política de la reforma electoral en Panamá. En H. Brown Araúz (ed.), *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, (pp. 13–72). Panamá: PNUD y Tribunal Electoral. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4753979>
- Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), pp. 35–49. Recuperado de: <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/233>
- Buquet, D. y Gallo, A. (2024). Primarias abiertas y simultáneas en América Latina: una propuesta preliminar para su estudio comparativo. *Colombia Internacional*, 118, pp. 3–32. doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.01>
- Caminotti, M. (2015). La representación política de las mujeres en América Latina: dos décadas de avances y retos persistentes. *Proyecto Reformas Políticas en América Latina*, pp. abril, 1–20. Recuperado de: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/04/3.MCaminotti_Genero.pdf
- Celis, K., Krook, M. L. & Meier, P. (2011). The rise of gender quota laws: Expanding the spectrum of determinants for electoral reform. *West European Politics*, 34(3), pp. 514–530. doi: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555981>
- Colomer, J. M. (ed.). (2004). *The handbook of electoral system choice*. Londres: Palgrave Macmillan. doi: <https://doi.org/10.1057/9780230522749>
- CEPAL. (2025). *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://oig.cepal.org/es>
- Došek, T., Cardarello, A. y Freidenberg, F. (2024). Presentación del dossier: Sistemas electorales subnacionales en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 78, pp. 7–14. Recuperado de: <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/6065>
- Ferreira Rubio, D. (2005). El estado del financiamiento de los partidos políticos en América Latina. En *Financiamiento de partidos políticos: Foro Latinoamericano, 13 de octubre de 2004* (pp. 37–53). Lima: Asociación Civil Transparencia. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7067676/6079303-financiamiento-politico.pdf>
- Franceschet, S., Krook, M. L. & Piscopo, J. M. (Eds.). (2012). *The impact of gender quotas*. Nueva York: Oxford University Press. Recuperado de: <https://global.oup.com/academic/product/the-impact-of-gender-quotas-9780199830084> doi: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199830091.001.0001>
- Freidenberg, F., Garrido de Sierra, S. y Uribe Mendoza, C. (2021). ¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina. *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6608/1.pdf>
- Freidenberg, F. (2022). Capítulo 9: Las reformas político-electorales en América Latina: agendas y tendencias. En L. M. Rodríguez (Coord.), *El sistema electoral salvadoreño: perspectivas de reformas* (pp. 299–342). San Salvador: FUSADES y Hanns Seidel Stiftung. Recuperado de: https://fusades.org/publicaciones/SES_9_Reformas_Politico_Electorales.pdf
- Freidenberg, F. (2020). Electoral reform and political representation of women in Latin America. En *Encyclopedia of Latin American Politics*. Oxford: Oxford University Press. doi: https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.ORE_POL-01676.R1
- Freidenberg, F. y Uribe Mendoza, C. (2019). Las reformas electorales en América Latina (2015–2018). *Revista de Estudios Políticos*, 85(1), pp. 191–223. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>
- Freidenberg, F. y Došek, T. (2016a). Las reformas electorales en América Latina (1978–2015). En K. Casas-Zamora, M. Vidaurri, B. Muñoz-Pogossian y R. Chanto (Eds.), *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos* (pp. 25–92). Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/pubs/reformas_politicas.pdf
- Freidenberg, F. y Došek, T. (2016b). Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos. En F. Tuesta Soldevilla (ed.), *Partidos políticos y elecciones: representación política en América Latina* (pp. 73–103). Lima: Jurado Nacional de Elecciones y Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/07/Las_reformas_electorales_en_America_Lati.pdf
- Gallagher, M. & Mitchell, P. (Eds.). (2005). *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado de: <https://global.oup.com/academic/product/the-politics-of-electoral-systems-9780199257560> doi: <https://doi.org/10.1093/0199257566.001.0001>
- Gilas, K. M. (2020). Personalización del voto y la calidad de la representación política en América Latina. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, México, 13–16 de mayo. Recuperado de: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/05/Gilas_La-personalizaci%C3%B3n-del-voto-y-la-calidad-de-la-representaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf

- Giraudy, A., Moncada, E. & Snyder, R. (Eds.). (2019). *Inside countries: Subnational research in comparative politics*. Nueva York: Cambridge University Press. doi: <https://doi.org/10.1017/9781108678384>
- Jacobs, K. & Leyenaar, M. (2011). A conceptual framework for major, minor, and technical electoral reform. *West European Politics*, 34(3), pp. 495–513. doi: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555977>
- Jones, M. P. (2009). Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Evidence from the Latin American vanguard. *Comparative Political Studies*, 42(1), pp. 56–81. doi: <https://doi.org/10.1177/0010414008324993>
- Jones, M. P. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Haggard, S. & Kaufman, R. (2021). The anatomy of democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 32(4), pp. 27–41. doi: <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0050>
- Katz, R. S. (2005). Why are there so many (or so few) electoral reforms? En M. Gallagher & P. Mitchell (Eds.), *The politics of electoral systems* (pp. 57–76). Oxford: Oxford University Press. Recuperado de: <https://academic.oup.com/book/26299/chapter/194555869> doi: 10.1093/0199257566.003.0003
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, 24, pp. 31–56. doi: <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2010.14399>
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 3(5), pp. 17–44. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>
- Leyenaar, M. & Hazan, R. Y. (2011). Reconceptualising electoral reform. *West European Politics*, 34(3), pp. 437–455. doi: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555974>
- Marengo, A. (2006). Path-dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), pp. 53–75. doi: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200003>
- Muñoz-Pogossian, B. y Freidenberg, F. (2022). Estrategias de recaudación, financiamiento público para campañas electorales de mujeres y reformas partidistas en América Latina. *Revista Elecciones*, 21(24), pp. 15–50. doi: <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2022.v21n24.01>
- Negretto, G. L. (2010). La reforma política en América Latina: reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso. *Desarrollo Económico*, 50(198), pp. 197–221. doi: <https://doi.org/10.2307/41219099>
- Nohlen, D. (2007). Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. J. Orozco Henríquez y J. Thompson (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina* (pp. 294–333). México, D.F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina-chapter-16.pdf>
- Nohlen, D. (1981). La reforma de la ley electoral: pautas para una discusión. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16, pp. 134–143. Recuperado de: <https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/2062> doi: <https://doi.org/10.2307/40182970>
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. (2024). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) y Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA).
- Orozco Henríquez, J. J. (2010). Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 9, pp. 1–32. Recuperado de: https://www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco_henriquez.pdf
- Penfold, M., Corrales, J. y Hernández, G. (2014). Los invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), pp. 537–559. doi: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300002>
- Pino Uribe, J. F., & Došek, T. (2024). Introducción del dossier: Democracia subnacional en Colombia y América Latina. *Reflexión Política*, 26(53), pp. 5–10. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5178>
- Rae, D. W. (1977). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos: estudio comparativo*. Madrid: Ediciones CITEP.
- Rahat, G. (2011). The politics of electoral reform: The state of research. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(4), pp. 523–543. doi: <https://doi.org/10.1080/17457289.2011.623409>
- Remmer, K. L. (2008). The politics of institutional change: Electoral reform in Latin America, 1978–2002. *Party Politics*, 14(1), pp. 5–30. doi: <https://doi.org/10.1177/1354068807083821>
- Reynolds, A., Reilly, B. y Ellis, A. (Eds.). (2006). *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA*. México, D.F.: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/diseño-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf>
- Romero Ballivián, S. (2015). *Los debates y los desafíos de las reformas electorales en América Central*. Portal de Reformas Políticas de América Latina. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA.

- Saba, R. (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, A. (2013). *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press. doi: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680320.001.0001>
- Suárez-Cao, J. y Freidenberg, F. (2014). Sistemas de partido multinivel en América Latina: una nueva tipología de partidos y sistemas de partidos. En F. Freidenberg y J. Suárez-Cao (Eds.), *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 11–42). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Taagepera, R. (2007). Electoral systems. En C. Boix & S. C. Stokes (Eds.), *The Oxford handbook of comparative politics* (pp. 678–702). Nueva York: Oxford University Press. doi: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.001.0001>
- Thompson, J. (2015). La reforma electoral en el marco del desarrollo reciente de la democracia en América Latina. *Observatorio de Reformas Políticas de América Latina*. Washington, D.C.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Organización de los Estados Americanos.
- Wills-Otero, L. y Pérez-Liñán, A. (2005). La evolución de los sistemas electorales en América: 1900–2004. *Colección. Revista de Ciencias Sociales*, (16), pp. 47–82. Recuperado de: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/9845/1/evolucion-sistemas-electorales-america.pdf>
- Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J. J. (2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978–2007: lectura regional comparada. En D. Zovatto y J. J. Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978–2007* (pp. 3–212). México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e IDEA Internacional. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/reforma-politica-y-electoral-en-america-latina-1978-2007.pdf>

DATABASES:

- Freidenberg, F., Garrido de Sierra, S. y Uribe Mendoza, C. (2021). *Reformas Electorales de América Latina, 1977–2019*. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978–2022), versión 1. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFP/OEA). doi: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14706795.v1>
- Freidenberg, F., Garrido de Sierra, S. y Uribe Mendoza, C. (2022). Libro de códigos (Versión 2). doi: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14706795.v2>



3. SERIE LA NATURALEZA DE LO SIMPLE

Dibujo sobre tela de toldillo

Tríptico de 90 X 180cm (90 x 60cm c/u)

2024

Efecto aspirina. Análisis entre reglas y prácticas en procesos de reformas electorales: PASO, Cuotas y Paridad de Género en Argentina

Aspirin Effect: Analyzing Rules and Practices in Electoral Reform Processes: PASO, Quotas and Gender Parity in Argentina

Hernan Toppi 

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

hernantoppi@hotmail.com

Fernando Domínguez Sardou 

Universidad Católica Argentina UCA, Argentina.

ferdsardou@gmail.com

Artículo: recibido el 19 de abril de 2025 y aceptado el 2 de junio de 2025

Cómo citar este artículo:

Toppi, Hernán & Domínguez, Fernando (2025). Efecto aspirina. Análisis entre reglas y prácticas en procesos de reformas electorales: PASO, Cuotas y Paridad de Género en Argentina. *Reflexión Política* 27 (55), pp. 37-56. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5354>

Resumen

Este artículo analiza mediante un enfoque de política pública, dos grupos de reforma política en Argentina: las PASO y las cuotas-paridad. Con estas reformas se buscó brindar una solución ante determinadas problemáticas del escenario competitivo y representativo: la desconfiguración del sistema partidario, la baja democratización interna de los partidos y la baja presencia de mujeres a nivel representativo. Por un lado, señalamos que estas reformas fueron efectivas en el tratamiento de estas problemáticas, pero en un nivel moderado, al punto que las problemáticas siguen representando características de la política local. Por otro lado, mediante una división entre reformas de alcance total (PASO) y alcance parcial (Cuotas-Paridad), señalamos la importancia de la evaluación empírica de lo sucedido con la problemática en aquel ámbito sin el alcance de las reglas formales emergentes, y por ende con mayor discrecionalidad de los actores.

Palabras clave: elecciones primarias, cuotas de género, paridad de género, reforma política, Argentina

Abstract

Through a public policy perspective, this article analyzes two groups of political reforms in Argentina: the PASO and Quotas-Parity. These reforms sought to provide solutions to certain problems in the competitive and representative arena: the disorganization of the party system, the low level of internal party democratization, and the low presence of women at the representative scenario. On the one hand, we demonstrate that these reforms were effective in addressing these problems, but at a moderate level, to the point that those issues continue to be part of the local politics. On the other hand, through a division between full-scope reforms (PASO) and partial-scope reforms (Parity Quotas), we highlight the importance of an empirical evaluation of what happened to the problem in the area beyond the scope of the formal rules and therefore with greater discretion for actors.

Keywords: primary elections, gender quotas, gender parity, political reform, Argentina

Introducción

En 2023, Argentina cumplió 40 años de democracia ininterrumpida. Esta estabilidad permitió enfocar el debate en cómo se compete y representa dentro del sistema democrático, dando lugar a reformas institucionales. Este artículo analiza dos de ellas como políticas públicas: las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), que buscaron ordenar el sistema de partidos y democratizar su funcionamiento interno, y las reformas de Cuotas y Paridad de Género, orientadas a aumentar la representación femenina legislativa.

Ambas reformas fueron respuestas institucionales a problemas identificados por quienes impulsaron el cambio. Sin embargo, no lograron erradicar completamente las dificultades que intentaban resolver. En el caso de género, si bien creció la representación femenina en el Congreso, no se alcanzó la paridad ni se trasladó el efecto al ámbito ejecutivo, donde las mujeres siguen subrepresentadas (Htun & Piscopo, 2010; Berman, 2022). Por su parte, las PASO ayudaron a controlar la fragmentación partidaria, pero no estabilizaron del todo al sistema ni democratizaron sustantivamente la vida interna de los partidos (Gallo, 2022; Santoro, 2024). Desde una perspectiva de política pública, este trabajo evaluará estas reformas considerando su diagnóstico de origen, su diseño e implementación, los resultados alcanzados y las decisiones posteriores, como la suspensión de las PASO en febrero de 2025.

Dicho lo anterior, el aporte principal de nuestro artículo a partir de la evaluación del alcance y los efectos de las reformas estudiadas se encuentra en más de un aspecto. Por un lado, en evidenciar que pese a los resultados positivos alcanzados (siempre desde los objetivos declarados por la normativa), las problemáticas que dieron origen a las reformas continuaron vigentes en la arena competitiva y representativa argentina. Por otro lado, los casos elegidos permiten comparar dos escenarios diferentes en cuanto al alcance de los cambios. Mientras que las PASO se han implementado en todos los ámbitos de competencia a nivel nacional (ejecutivo y legislativo), las cuotas y la paridad solo lo han hecho en uno (legislativo). El hecho de tener un escenario sin el impacto formal de la reforma permite evaluar la evolución de la problemática en un marco de mayor discrecionalidad de los actores. El tercer aspecto se deriva de los anteriores, pues consideramos que a partir de la evaluación de los resultados y de la comparación entre los ámbitos de implementación (y sin esta última) puede analizarse el grado de importancia (en cuanto a su impacto real) de tales reformas sobre las características del escenario competitivo y representativo argentino.

Este artículo se dividirá en cuatro secciones: primero, se revisará el estado de la cuestión en torno a estas reformas; luego, se presentará el marco teórico; en tercer lugar, se encontrará el análisis sustantivo de cada reforma; finalmente, presentaremos las conclusiones.

1. Estado de la cuestión

1.a Las PASO: su impacto en el sistema de partidos y la ciudadanía

Las PASO fueron introducidas en Argentina tras la reforma de 2009, con el propósito de ordenar la competencia partidaria, reducir la fragmentación y fortalecer la democratización interna de los partidos (Buquet & Gallo, 2022). Se trata de un mecanismo singular por su obligatoriedad, tanto para partidos como para votantes (Casullo, 2015; Freidenberg, 2024). Funcionalmente, las primarias constituyen un método de nominación de candidaturas, clave en la configuración de la oferta electoral (Ware, 2002). Además, como plantea Freidenberg (2024), son juegos estratégicos que exponen los niveles de democracia partidaria y las tensiones entre normas formales e informales del sistema político.

Desde una perspectiva comparada, existen múltiples razones para adoptar elecciones primarias. En Estados Unidos surgieron para limitar el poder de las élites en la selección de candidatos (Reynolds, 2018). En América Latina, en cambio, respondieron a crisis de representación, desconfianza en los partidos y el intento de fortalecer la legitimidad del sistema (Buquet & Gallo, 2022). Su adopción puede deberse a factores contextuales, legales o partidarios (De Luca et al., 2002), aunque no necesariamente altera los resultados electorales (De Luca et al., 2008).

En Argentina, las PASO han tenido efectos variados sobre el sistema de partidos. Uno de los principales fue la reducción de partidos con competitividad electoral, resultado del umbral mínimo

exigido para participar en las elecciones generales (Gallo, 2018; Santoro, 2020; Santoro, 2022). Este umbral actúa como filtro que desalienta candidaturas sin respaldo ciudadano y favorece la racionalización del sistema. Buquet y Gallo (2024) subrayan que este diseño contribuye a limitar la fragmentación del sistema de partidos, aunque con efectos más ambiguos en términos de la pluralidad, ya que limita la oferta electoral que el *selectorado*¹ tiene disponible.

La consolidación de alianzas electorales también fue un efecto del sistema de primarias, incluso cuando comenzó antes de las PASO (Clerici, 2015; Mauro, 2018). La necesidad de coordinar estrategias para superar el umbral impulsó la cooperación entre fuerzas políticas, pero muchas alianzas resultaron estructuras efímeras, articuladas por élites, sin generar fortalecimiento institucional (Gallo, 2021). Así, las PASO fomentan acuerdos, pero no necesariamente consolidan partidos o coaliciones duraderas, lo que configura una paradoja aún poco explorada por la literatura.

En cuanto a la democratización interna, la literatura muestra resultados dispares. Buquet y Gallo (2024) destacan que las PASO ayudaron a institucionalizar la selección de candidaturas, abriendo la competencia en ciertos casos, especialmente cuando se incorporan perdedores al esquema posterior (aunque esta situación haya sido bastante excepcional). Sin embargo, otros trabajos señalan que las cúpulas mantuvieron el control de las nominaciones, sin alterar significativamente las dinámicas tradicionales (Gallo, 2021b; Santoro, 2024). Para Hortala Vallvé y Mueller (2015), las primarias funcionan a veces más como *fuerza unificadora* que como espacio real de competencia.

Las PASO también impactaron en la representación política. Gallo (2022) sostiene que, si bien ordenan la oferta electoral, han restringido el ingreso de nuevos actores y no ampliaron la pluralidad en el Congreso. Las primarias tienden a consolidar liderazgos existentes (Gallo, 2018). En la misma línea, Olmeda y Soto Licea (2021) muestran que el sistema concentró la competencia en pocos actores dominantes, reduciendo la variedad de opciones viables.

En cuanto al efecto sobre la participación ciudadana, el resultado ha sido heterogéneo. Si bien dinamizó la opinión pública y modificó el comportamiento del electorado (Olmeda y Soto Licea, 2021), el carácter obligatorio de las PASO no garantizó un involucramiento sustantivo de los votantes, ni una apropiación real del proceso (Gallo, 2018).

1.b Cuotas de Género y Paridad: Avances y Límites

La democratización del sistema representativo en Argentina ha sido un proceso gradual, marcado por hitos institucionales que ampliaron los derechos políticos de sectores previamente excluidos. Uno fue la ampliación del sufragio a las mujeres en 1947 (Gallo & Giacobone, 2001), lo cual permitió su participación electoral a partir de 1951 (Marx et al., 2007; Valobra, 2008). Sin embargo, la igualdad formal de derechos no garantizó una representación efectiva de las mujeres en el ámbito político.

Durante la década del ochenta, en democracia, la presencia femenina en el Congreso Nacional era escasa: las mujeres ocupaban menos del 10% de las bancas (Archenti 2000; Marx et al., 2007). Esta desigualdad reflejaba que, a pesar de tener el derecho a ser electas, las mujeres no contaban con las mismas condiciones que los varones para desarrollar una carrera política, revelando una disparidad entre el derecho formal y la práctica representativa.

Ante esta constatación, emergió un consenso respecto a la necesidad de implementar medidas que promovieran una representación más equitativa. Así, en 1991 se aprobó la Ley de Cupo Femenino, que establecía un piso mínimo de candidatas mujeres (30%) en las listas legislativas. Su implementación fue escalonada: se aplicó por primera vez para la Cámara de Diputados en 1993 y para el Senado recién en 2001 (Archenti & Tula, 2008; Krook, 2008; Jones, 2009). Esta reforma representó una innovación significativa que logró mejorar la inclusión femenina en los espacios legislativos, aunque su implementación tuvo resistencias y limitaciones. En particular, se observó una tendencia de los partidos a tener un comportamiento minimalista en el cumplimiento de la cuota exigida (Archenti & Tula, 2008; Rodríguez Gustá, 2018). Surge así un limitante para el aumento de la presencia femenina en cargos legislativos, lo cual fue simbolizado con la idea del techo de cristal (Archenti & Tula, 2019; Molina Figueroa 2022).

1. En términos de los autores, en unas elecciones primarias no hay *electorado*, sino *selectorado*, es decir, conjunto de personas que participan de la selección de candidatos.

En respuesta a estas deficiencias, se impulsó una segunda ola de reformas orientadas hacia la paridad de género. Aprobada en 2017, la Ley de paridad estableció la obligación de que las listas legislativas estuvieran integradas de manera alternada y equitativa entre varones y mujeres, rompiendo con la lógica del *mínimo legal* y promoviendo una composición más balanceada (Caminotti et al., 2018; Llanos, 2019; Freidenberg, 2022). Según Archenti y Tula (2019), cuotas y paridad constituyen dos momentos diferenciados del proceso reformista argentino, unidos por un objetivo común: aumentar la presencia de mujeres en el poder legislativo.

No obstante, ambas reformas se limitaron al terreno legislativo. La elección presidencial (organizada en fórmulas de presidente y vicepresidente, con un formato de lista cerrada y bloqueada), no cuenta con normas que promuevan una representación equitativa de género (Caminotti et al., 2014; Berman, 2022; Molina, 2023). Esta exclusión normativa evidencia los límites estructurales de las reformas adoptadas: los avances logrados en el Congreso no se replican automáticamente en el ámbito ejecutivo, donde las mujeres continúan subrepresentadas, tanto en cargos de elección directa como en posiciones designadas, como los ministerios (Krook & O'Brien, 2012).

Además, la evaluación del impacto de estas reformas no se ha limitado al conteo de bancas ocupadas por mujeres. La literatura especializada ha destacado que la presencia numérica no garantiza una participación sustantiva en la toma de decisiones. Persisten barreras informales, como la segregación en comisiones legislativas “menores”, la asignación desigual de recursos y las dinámicas patriarcales que afectan el ejercicio del liderazgo femenino (Caminotti, 2017; Archenti & Tula, 2019). Estas limitaciones también han sido analizadas por Grinstein y Gallo (2021), quienes señalan que la existencia de agendas de género en conflicto evidencia que una mayor presencia descriptiva no garantiza una agenda sustantiva compartida y transversal. En otras palabras, la inclusión de mujeres en el Congreso no siempre se tradujo en un aumento proporcional de su capacidad de incidencia en las agendas políticas.

1.c ¿Cómo se posiciona este artículo frente a la literatura?

De acuerdo con la literatura, las PASO tuvieron un impacto estructural sobre el sistema de partidos al reducir la fragmentación, consolidar alianzas y ordenar la oferta electoral. Sin embargo, no promovieron una mayor democratización interna de los partidos ni incrementaron la participación ciudadana. Tampoco garantizaron estabilidad en la oferta electoral a lo largo del tiempo, debido a la reconfiguración de alianzas, la aparición de nuevas fuerzas y la desaparición de otras.

El proceso de reforma mediante cuotas y luego paridad ha generado avances significativos en representación descriptiva –según la literatura–, pero aún enfrenta desafíos para alcanzar una igualdad de género efectiva en la política. Como señalamos, los logros no eliminaron la problemática original, sino que la reconfiguraron. Además, persisten zonas grises fuera del alcance de las reformas que sostienen la vigencia del problema.

Ambos procesos de reforma política generaron resultados positivos según sus objetivos declarados, aunque sin eliminar por completo la problemática original. Este trabajo aporta al debate desde un enfoque de política pública, que permite una evaluación más integral de las reformas, incorporando no solo sus efectos políticos, sino también criterios de eficacia y eficiencia en su diseño e implementación.

Nuestra propuesta aporta tres dimensiones. Primero, permite evaluar sistemáticamente las reformas, considerando sus objetivos declarados, su implementación y su alcance —total, como en el caso de las PASO, o parcial, como con cuotas y paridad—, así como los resultados obtenidos. Segundo, advierte que los logros obtenidos por estas no implican la resolución de la problemática original, que continúa vigente en ambos casos. Tercero, promueve analizar las áreas no abordadas por las reformas, como el ámbito ejecutivo en las políticas de género, para dimensionar el impacto real de las reglas formales y la persistencia de los problemas allí donde no se aplican.

2. Marco Teórico

2.a Las Reformas en las Reglas de Juego como Políticas Públicas

Para Manuel Tamayo Sáez (1997) las políticas públicas “...son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (p. 281).

Del fragmento citado se deriva una serie de cuestiones. Por un lado, las políticas públicas representan una respuesta a un problema identificado (Lasswell, 1970). Por otro lado, las problemáticas, e incluso las políticas públicas, pueden ser impulsadas desde la sociedad (*Bottom-up*), así como desde Estado (*Top-down*) (Kingdon 1984). En tercer lugar, la decisión respecto a la política a seguir siempre es formalizada institucionalmente (Mény & Thoening, 1992). De esta manera, las políticas públicas son adoptadas en el marco del Estado, lo cual les atribuye un carácter formal (por ejemplo, mediante una ley) que involucra un componente muchas veces coercitivo para todas las personas afectadas por estas (Fontaine 2015).

Es importante subrayar que el problema que da origen a una política pública no es una entidad objetiva en sí misma, sino una construcción subjetiva (Tamayo Sáez, 1997). De esta manera, lo que para un grupo puede constituir un problema, para otro no. Esta pluralidad lleva a que la existencia de un problema no garantice su tratamiento institucional, ya que su incorporación a la agenda pública dependerá del nivel de consenso que despierte.

En este marco, la literatura diferenció entre distintos tipos de agenda. Cobb y Elder (1984) distinguen entre la *agenda sistémica*, que recoge el amplio conjunto de problemáticas reconocidas desde la sociedad, y la *agenda política*, compuesta por aquellos temas que los actores con poder institucional consideran prioritarios. La primera es más abstracta y plural, mientras que la segunda es más concreta y estrecha, en tanto refleja las preferencias de los decisores institucionales. Este paso de lo social a lo institucional, de lo sistémico a lo político, es clave para comprender por qué muchas demandas no logran convertirse en políticas públicas: no alcanzan la visibilidad suficiente, o son descartadas por falta de viabilidad política.

Una vez que un tema consigue acceder a la agenda política, comienza la deliberación entre las alternativas de acción (Subirats, 1992). Los actores pueden coincidir en la existencia del problema, pero no así en la reforma a implementar. Este conflicto puede manifestarse en el debate. Así la decisión puede incluir además de la aceptación, el rechazo o la modificación de las alternativas presentadas.

En caso de adoptarse una política concreta, esta debe implementarse. Esto representa la introducción de nuevas reglas de juego en un campo determinado que afecta al conjunto de actores involucrados (Mény & Thoening, 1992). Solo a partir de su puesta en marcha es posible iniciar la evaluación, es decir, analizar si la medida adoptada resolvió efectivamente la problemática original, si fue parcialmente eficaz, o si resultó en un fracaso. Asimismo, la implementación puede revelar efectos no previstos, lo que puede llevar a una reformulación o rediseño de la política en cuestión.

Consideramos que este marco general puede aplicarse al estudio de las reformas en las reglas electorales. Estas modificaciones constituyen un tipo específico de política pública que incide directamente sobre el núcleo de las democracias representativas, en tanto que reconfiguran la competencia y las características de la representación. Las reformas electorales modifican aspectos como quiénes pueden votar y ser candidatos/as, cómo se confeccionan las listas, cómo se cuentan los votos, cuántos cargos hay en juego, o cuánto duran los mandatos.

Toda reforma electoral implica la alteración del *statu quo* y requiere de consensos institucionales suficientes para su aprobación. La dirección concreta que adopta una reforma —qué problema se prioriza, qué reglas se modifican, a quiénes beneficia— surge de la interacción entre las metas de los impulsores, las capacidades de negociación, las restricciones legales y los intereses en juego (Tsebelis, 2006).

2.b Sobre las reformas políticas, sus ámbitos de implementación y los resultados

En este trabajo sostenemos que las reformas políticas pueden ser entendidas como políticas públicas. Es decir, surgen ante la identificación de una problemática por parte de actores que promueven el cambio del *statu quo* (Guy Peters 1999), introduciendo reglas novedosas para el juego político, electoral y representativo (Negretto, 2010). Dichas reglas formales² afectan las estrategias y comportamientos posibles de partidos, candidatos/as, representantes y votantes (March & Olsen 1984; Negretto 2015, Freidenberg 2024). Así, reformar implica redefinir los límites formales dentro de los cuales los actores pueden desenvolverse (North 1990; Shepsle, 2016).

2. Con esto no queremos decir que, junto a las reglas formales, no existan otras de carácter informal y aceptadas por los actores. Lo que sí queremos hacer aquí es subrayar la presencia y puesta en práctica de aquellas que sí están formalizadas legalmente e imperativas en tal sentido para quienes están alcanzados/as por las mismas.

Cuando una reforma impacta tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo (por ejemplo, respecto a la simultaneidad de las elecciones o la obligatoriedad para partidos y votantes) hablamos de una *reforma de alcance completo*. Ahora bien, una reforma puede no abarcar todos los ámbitos de competencia y representación política (como ocurre en sistemas presidencialistas) (Negretto 2010; Freidenberg, 2024). Esta sería una *reforma de alcance parcial*. Si una reforma solo afecta directamente a uno de ellos, proponemos distinguir entre dos escenarios; por un lado, el ámbito directamente alcanzado, en el cual las reglas impactan sobre las estrategias de los actores (por ejemplo, el umbral para ganar la presidencia o criterios de conformación de listas legislativas). Por otro lado, el ámbito no alcanzado, es decir, donde no se introducen las mismas reglas formales que orienten la acción. En estos casos, los actores conservan mayor discrecionalidad (por ejemplo, la consideración o no de mujeres para cargos ejecutivos ante la ausencia de legislación de cuotas o paridad en dicho terreno).

Una reforma puede tener posteriormente *resultados negativos* (problema intacto), *positivos* (problema resuelto) o *positivos moderados* (problema atenuado). Estos últimos suponen la persistencia parcial del problema, lo que evidencia que un resultado positivo puede no implicar la completa resolución del mismo.

De esta manera, el concepto de *resultado positivo moderado* supone la persistencia de la problemática. Básicamente porque si uno observa las características del escenario, la problemática sigue estando presente, solo que con menor vigencia luego de la introducción de las reglas novedosas.

Siguiendo esta línea de análisis, cabe retomar la distinción entre ámbitos en aquellas reformas que solo alcanzan a uno solo, sea el legislativo o el ejecutivo. Para estas posibilidades, lo que proponemos agregar a la clasificación de resultados negativos, positivos y positivos moderados, es el término de *alcance limitado*. Entonces, podemos estar ante *resultados negativos de alcance limitado*, *positivos de alcance limitado* y *positivos moderados de alcance limitado*. Todas estas posibilidades nos permiten señalar que la evaluación está subsumida a un ámbito de competencia, debido a que el efecto formal de la reforma se limitó a ella.

Así, una comparación entre ámbitos permite valorar la efectividad real de la reforma y, al mismo tiempo, evaluar los efectos de la discrecionalidad allí donde no hubo intervención formal. Finalmente, evidenciar que la problemática existe en los ámbitos no reformados permite brindar evidencia útil para los tomadores de decisión sobre la necesidad de futuras reformas que aborden integralmente dicha situación.

2.c El modelo secuencial para el análisis de una reforma política

Dado que consideramos que la reforma puede ser estudiada como una política pública, para ello proponemos utilizar el modelo secuencial (Anderson, 1997). La utilidad principal de esta alternativa se encuentra en que permite desde una lógica dinámica identificar las diferentes etapas por las que atraviesa un proceso de este estilo, sin que esto implique en el mundo real una necesaria secuencialidad temporal entre las partes. Las etapas que involucra este modelo son las siguientes, adaptándolas a la consideración de una reforma política:

- *La identificación de la problemática*: en cuanto a su evaluación empírica proponemos la consideración de los actores que plantearon la problemática, así como sus argumentos y la evidencia (electoral y partidaria para las PASO y presencia de mujeres a nivel representativo para las Cuotas y Paridad) desde la cual pudo sostenerse esa postura.

- *La introducción de la necesidad de reforma en la agenda*: concretamente aquí proponemos identificar qué tipo de actor (civil, gobierno o parlamentarios) promovió el cambio en el statu quo.

- *Debate y decisión*: mediante el debate puede llegarse a reformas de alcance completo (afecta la arena ejecutiva y la legislativa) o alcance parcial (la legislativa o la ejecutiva). Proponemos identificar el alcance y los objetivos declarados de la reforma, a partir de lo sostenido en las declaraciones durante el debate parlamentario y la legislación adoptada.

- *Implementación*: rastreamos la implementación desde la entrada en vigencia de cada una de las reformas, considerando concretamente y por una cuestión de espacio, únicamente la evidencia relacionada a los objetivos declarados.

- *Evaluación*: la evaluación puede indicar resultados positivos, positivos moderados o negativos para una reforma de alcance completo. En el caso de reformas de alcance parcial, los resultados pueden

ser positivos de alcance limitado, positivos moderados de alcance limitado o negativos de alcance limitado. Ante un caso de reforma de alcance parcial, proponemos evaluar también la existencia de la problemática en aquel ámbito donde no se implementaron las reglas novedosas. Esta comparación entre ámbitos, creemos que es necesaria para la completa evaluación de los alcances de la reforma y de la persistencia de la problemática que le dio origen.

- *Terminación*: eventualmente puede ocurrir que los decisores políticos consideren ponerle fin a la política en cuestión. Esto puede suceder por el incumplimiento o cumplimiento de los objetivos perseguidos, o por la emergencia de nuevas problemáticas devenidas de la implementación de la misma. En caso de identificar una finalización (sea de manera definitiva o provisoria), analizaremos las razones planteadas al respecto.

2.d Breve justificación de los casos

En el presente trabajo analizaremos dos casos de reforma política implementados recientemente en Argentina: las PASO y las cuotas y paridad de género. La selección tiene más de una justificación.

Por un lado, el alcance de las reformas. Las PASO responden a una reforma de alcance completo, buscando un reordenamiento del sistema de partidos y una democratización interna de las agrupaciones políticas tanto a nivel ejecutivo como legislativo. Las cuotas y la paridad, en cambio, han respondido a reformas de alcance parcial, solo vinculadas al terreno legislativo. De esta manera, mientras el primero nos permite evaluar el impacto de la reforma en todo el escenario competitivo y representativo, el segundo solo lo hace con uno, permitiéndonos analizar el comportamiento de los actores en un terreno de mayor discrecionalidad ante la ausencia de reglas (como ha sido el ejecutivo). Por otro lado, si bien ambos casos presentan resultados positivos moderados, con las cuotas y la paridad debemos sumar aquí también el alcance limitado. Esto llevará a la comparación con lo acontecido en el terreno ejecutivo de mayor discrecionalidad.

3.a Elecciones PASO: sobre la identificación del problema

Durante la década posterior a la crisis de 2001, el sistema político argentino reveló síntomas persistentes de fragmentación e inestabilidad. La proliferación de partidos sin anclaje territorial ni estructura orgánica, así como el uso extendido de sellos electorales personales, condujo a una sobreoferta política difícil de articular (Santoro, 2020). Esta situación se volvió crítica hacia 2009: en las elecciones legislativas de ese año, el oficialismo fue derrotado en su principal bastión electoral — la provincia de Buenos Aires— a manos de sectores disidentes del propio peronismo, en un contexto de escasa cohesión partidaria y uso de *candidaturas testimoniales* que pusieron en entredicho la legitimidad del proceso (Gallo, 2021b).

La derrota del oficialismo, sumada a la percepción de una democracia de baja calidad institucional, motivó al Poder Ejecutivo a impulsar una reforma electoral estructural. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner encomendó al Ministerio del Interior la apertura de un diálogo político nacional³, con el objetivo explícito de avanzar hacia una nueva legislación que ordenara el sistema partidario, transparentara el financiamiento de campañas y promoviera la participación ciudadana en la selección de candidaturas (Maillet, 2010). El centro del diagnóstico fue doble: por un lado, la baja calidad de los mecanismos internos de nominación dentro de los partidos; por otro, la extrema fragmentación de la oferta electoral, con más de 650 partidos reconocidos a nivel nacional y 45 bloques legislativos en la Cámara de Diputados (Scherlis & Tchintian 2023).

La respuesta gubernamental fue proponer un mecanismo de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para todas las fuerzas políticas, con el objetivo de democratizar la selección de candidaturas, inducir la convergencia en frentes electorales estables y limitar la dispersión de opciones mediante un umbral mínimo del 1,5% de los votos para acceder a la elección general (Gallo 2018; Gallo 2022; Santoro 2020). De este modo, se buscaba fortalecer a los partidos como canales de representación legítimos y eficientes (Tullio & Álvarez Travieso, 2015).

3. <https://www.lanacion.com.ar/politica/dialogo-fallido-el-dia-cristina-convoco-gran-nid2246461/>; última vez consultado el 15 de abril de 2025

3.b Debate y decisión de PASO

El debate parlamentario que condujo a la sanción de la Ley 26.571 en diciembre de 2009 fue extenso y polarizado. Desde el oficialismo se defendió la iniciativa como una herramienta para profundizar la democracia y modernizar el sistema político, asegurando condiciones de equidad electoral y mayor participación ciudadana. La reforma incluyó también la prohibición de aportes privados y la asignación equitativa de espacios de publicidad electoral, con el argumento de equilibrar la competencia entre fuerzas (Scherlis & Tchintian 2023).

La oposición, si bien compartía el diagnóstico de crisis del sistema, cuestionó el momento y las intenciones del oficialismo. Se denunció que la ley era funcional a los intereses del expresidente Kirchner, al bloquear posibles candidaturas por fuera del Frente para la Victoria, y que se había aprovechado la mayoría legislativa previa al recambio parlamentario para sancionar la norma (Maillet, 2010). Asimismo, se criticó la ausencia en la reforma de demandas centrales como la incorporación de la boleta única y la creación de una autoridad electoral autónoma.

A pesar de estos cuestionamientos, el oficialismo logró imponer su mayoría y aprobó la ley, que sería implementada por primera vez en el proceso electoral del año 2011. Así, quedan claros los objetivos perseguidos por la política pública, sostenidos desde los fundamentos del proyecto que derivó en la mencionada Ley 26.571. Estos son, de acuerdo con Tullio y Álvarez Travieso (2015:19):

- Generar una mayor democratización al interior de los partidos políticos y su apertura a la sociedad.
- Proveer de mecanismos y reglas institucionales que contribuyan a la estabilidad y representatividad de los partidos políticos.
- Reducir las asimetrías entre fuerzas políticas por medio de la regulación de los mecanismos de financiamiento de los partidos y las campañas electorales.
- Racionalizar y modernizar algunos aspectos de la administración electoral.

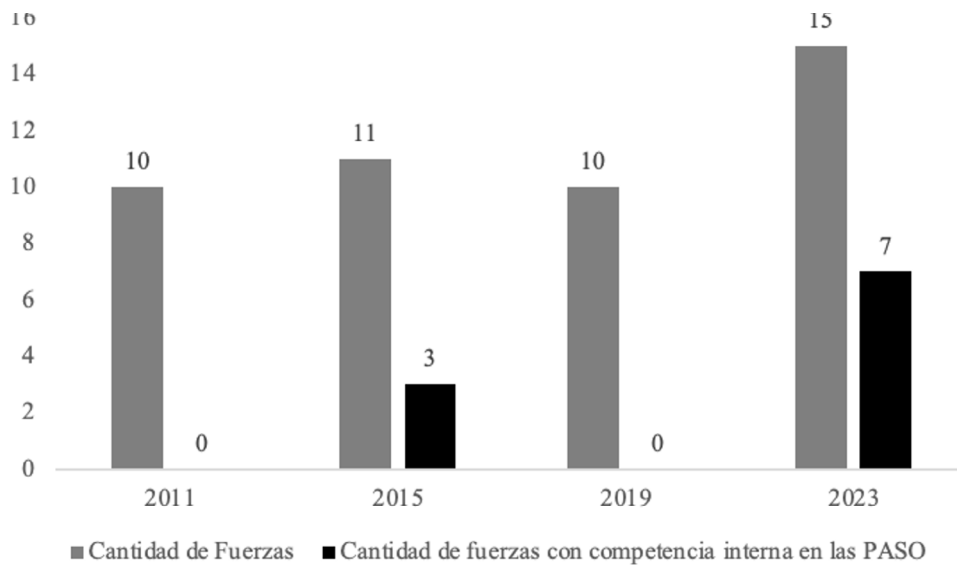
El debate parlamentario dejó ver un amplio consenso respecto al diagnóstico (la fragmentación y la crisis de representación eran problemas reales a resolver) pero un fuerte disenso sobre la solución específica y sus alcances. No obstante, el resultado de la secuencia fue la adopción de las PASO, como política para cumplir con estos objetivos concretos. En términos de lo propuesto desde el enfoque teórico del presente trabajo, la incorporación de las PASO es una **reforma de alcance completo**, ya que impacta por igual tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo, regulando la selección de candidaturas para ambos poderes, mediante un mecanismo obligatorio, abierto y simultáneo que afecta las estrategias de partidos, candidaturas y votantes en todas las categorías electorales de orden nacional.

3.c Implementación de PASO

La introducción de las PASO -como ya se señaló- fue concebida como una política pública orientada a resolver una triple disfuncionalidad del sistema político: la baja calidad de los mecanismos de selección de candidaturas, la volatilidad y fragmentación partidaria, y la proliferación de fuerzas sin representación efectiva. Por ello, se analiza la implementación, con foco en tres objetivos principales: la democratización interna de los partidos, la estabilidad y representatividad partidaria, y la reducción de la fragmentación del sistema de partidos –basados en los criterios presentados por Tullio y Álvarez Travieso (2015)–.

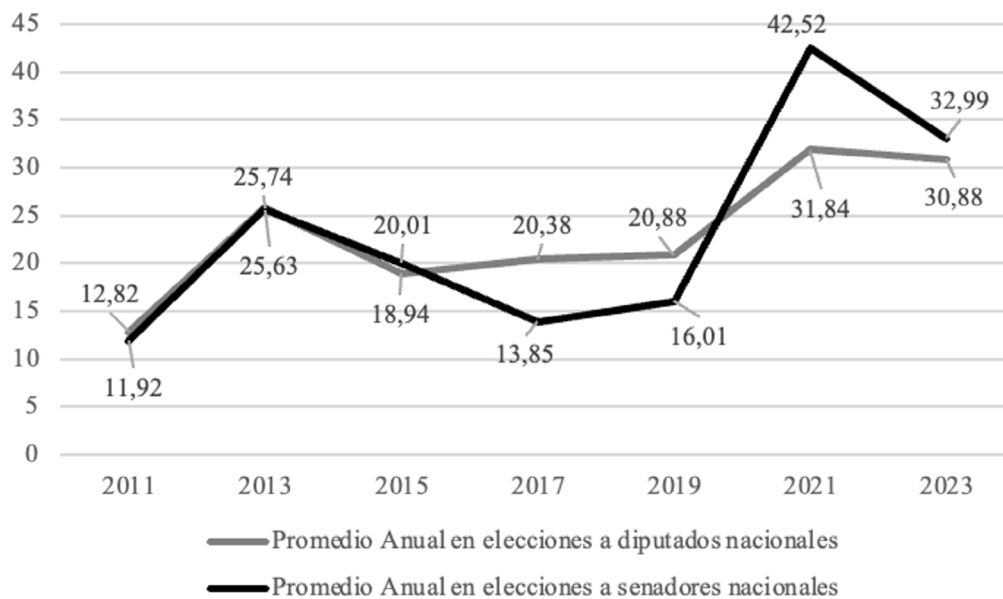
a) Democratización interna de los partidos

Uno de los propósitos centrales de la implementación de las PASO fue promover la apertura de los procesos de nominación de candidaturas a la ciudadanía, con el objetivo de superar los mecanismos informales tradicionalmente controlados por las cúpulas partidarias (Gallo, 2018). El diseño institucional estableció un formato obligatorio, abierto y simultáneo para todas las fuerzas, con la expectativa de fomentar una competencia interna genuina. Sin embargo, el análisis empírico sugiere que esta expectativa se cumplió de manera parcial. Entre 2011 y 2019, menos del 10% de las alianzas presidenciales presentó más de una fórmula en competencia, lo que evidencia una baja tasa de disputa efectiva (Scherlis & Tchintian, 2023). La mayoría de los partidos y frentes oficializaron listas únicas, utilizando el mecanismo como un trámite habilitante, antes que como una instancia competitiva sustantiva. Este número, actualizado a 2023, muestra que, pese a lo señalado por los autores, el uso de las PASO ha ido en incremento.

Gráfico 1. Fuerzas políticas y competencia en las PASO en elecciones presidenciales argentinas (2011-2023)

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral y la Dirección Nacional Electoral.

Asimismo, y en línea con el mismo sentido, Aguerre et al. (2023) desarrollan la “Tasa de Uso” como un indicador de competencia interna, que consiste en tomar la proporción de fuerzas políticas que tuvieron competencia interna en sus elecciones primarias. Los autores señalan que en 2021 se registró el mayor nivel de utilización de las PASO como instancia de competencia interna desde su creación. Sin embargo, la disminución en la “tasa de uso” en 2023, pese a la existencia de un mayor uso o competencia interna en las elecciones presidenciales⁴, nos muestra los límites de este hallazgo.

Gráfico 2. Evolución de la “tasa de uso” (en términos porcentuales) de las PASO en elecciones a diputados y senadores nacionales (2011-2023)

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la Cámara Nacional Electoral, la Dirección Nacional Electoral y de Aguerre et al. (2023).

4. Sobre este punto es necesario tener presente que las elecciones fueron simultáneas, y cabría, entonces, esperar cierto “derrame” de las primarias presidenciales en las elecciones al resto de los cargos

Pese al incremento en la utilización de la herramienta, diversos estudios coinciden en que el control de los procesos de nominación permaneció en manos de las dirigencias partidarias (Gallo, 2021b; Santoro, 2020; Aguerre et al., 2023). Este patrón se reforzó por la continuidad de prácticas tradicionales de selección, así como por restricciones normativas que desalentaron la competencia, como la falta de incentivos para integrar listas perdedoras y la preeminencia del liderazgo del incumbente (Gallo, 2022; Santoro, 2024). En términos de género, tampoco se registraron avances sustanciales. Grinstein (2024), señala que las PASO no facilitaron la incorporación de mujeres en posiciones relevantes dentro de las listas, ni modificaron las barreras estructurales que limitan su participación competitiva.

La evidencia también muestra que, en ciertos contextos, como los distritos donde el gobernador no buscó la reelección, aumentó la probabilidad de conflictos internos y disputas de candidaturas (Santoro, 2024). Así, si bien el sistema generó un entorno institucional más abierto, su apropiación efectiva estuvo condicionada por estrategias conservadoras de las élites partidarias, orientadas a preservar la cohesión interna y evitar los costos de la competencia.

b) Estabilidad y representatividad partidaria

Además de promover competencia interna, la implementación de las PASO tuvo entre sus objetivos contribuir a la estabilización del sistema partidario, a través de la institucionalización de la competencia y la conformación de alianzas electorales más estables (Tullio & Álvarez Travieso, 2015). En perspectiva agregada, el régimen de primarias facilitó la estructuración del sistema en torno a dos grandes coaliciones nacionales —Frente para la Victoria/Frente de Todos/Unión por la Patria y Cambiemos/Juntos por el Cambio—, configurando un equilibrio bicoalicial que se consolidó a partir de 2015 y que permitió una mayor previsibilidad electoral, así como bloques legislativos más robustos (Degiustti & Scherlis, 2020; Gallo, 2021b).

No obstante, este proceso de estabilización fue parcial y presentó importantes limitaciones. La literatura especializada advierte que muchas de las coaliciones surgidas a partir de las PASO han sido de carácter contingente, sujetas a rotación de etiquetas y baja cohesión programática (Gallo, 2018; Santoro, 2024). La emergencia de nuevas ofertas políticas por fuera del clivaje tradicional, como La Libertad Avanza (LLA) en 2021, refleja la persistente volatilidad del sistema y su permeabilidad a reconfiguraciones abruptas (Belloni, 2023). Además, Gallo (2018) identifica inconsistencias ideológicas al interior de muchas alianzas, las cuales priorizan objetivos electorales inmediatos por sobre la elaboración de plataformas coherentes.

En cuanto a la representatividad, los efectos también son ambiguos. Si bien el mecanismo otorga legitimidad de origen a las candidaturas mediante la validación ciudadana, la persistencia de listas únicas y el umbral del 1,5% de votos válidos necesarios para acceder a la elección general tienden a restringir la diversidad representativa, dificultando la inclusión de alternativas minoritarias (Gallo, 2022). La desproporcionalidad legislativa se redujo —según la misma autora—, pero no se evidencian mejoras significativas en la correspondencia entre votos y preferencias ciudadanas. Asimismo, la baja incidencia del voto estratégico (Gallo, 2022) y la influencia de factores locales, como la reelección de gobernadores, condicionan la estabilidad de las alianzas y la previsibilidad de las estrategias partidarias (Santoro, 2024).

c) Fragmentación del sistema de partidos

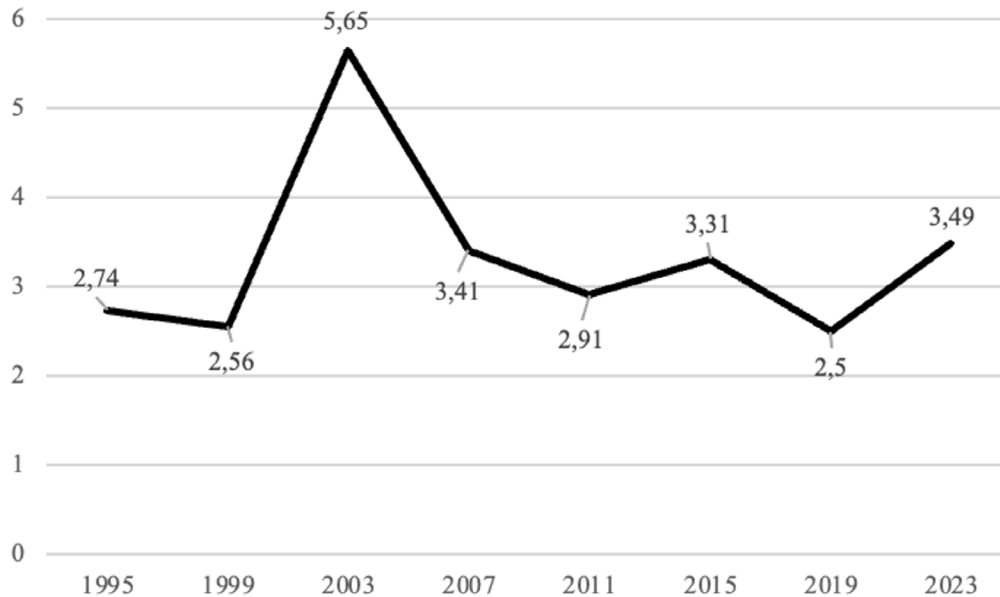
El impacto más directo y consistente de las PASO como política pública, se verificó en cómo operó respecto de la fragmentación partidaria. El umbral del 1,5% operó como un mecanismo de filtrado que limitó la presencia de candidaturas con escasa viabilidad electoral. Esta exigencia contribuyó a ordenar el menú de opciones y reducir la dispersión de la oferta, particularmente en distritos grandes y medianos (Santoro, 2020; Santoro, 2022). En paralelo, se promovieron dinámicas de coordinación estratégica que facilitaron la conformación de frentes electorales más competitivos, y se registró una disminución efectiva en el número de listas y espacios con capacidad de disputar elecciones generales (Degiustti & Scherlis, 2020).

Sin embargo, la reducción de la fragmentación formal no implicó una consolidación programática ni una mejora estructural del sistema partidario. Gallo (2021b) advierte que las nuevas coaliciones surgidas en este contexto presentan altos niveles de volatilidad, y que la reducción de la oferta no necesariamente se traduce en estabilidad organizativa. A ello se suma que la fragmentación latente puede reemerger rápidamente, como lo demuestra la aparición de nuevas formaciones con fuerte penetración electoral, como LLA (Belloni, 2023).

Asimismo, como alertan Aguerre et al. (2023), si bien las PASO redujeron la cantidad de listas que compiten en la elección general, su impacto sobre la fragmentación partidaria ha sido más limitado, ya que el número efectivo de partidos se mantuvo estable, o incluso creció en algunas provincias, alcanzando

niveles similares a los del período previo a su implementación, y manteniéndose el Número Efectivo de Partidos (NEP)⁵ en torno a tres partidos efectivos. Esto se repite en las elecciones presidenciales, donde no se observa una reducción sostenida, sino variaciones oscilantes, llegándose en 2023 a un número más elevado que el de las elecciones inmediatas anteriores a la implementación de las PASO.

Gráfico 3. Evolución del Índice de NEP Electoral en Elecciones Presidenciales (1995-2023)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral y de la Dirección Nacional Electoral.

Además, la aplicación del umbral del 1,5% afectó de manera desigual a las expresiones políticas con menor estructura territorial o capacidad de fiscalización, restringiendo su acceso a la competencia general (Gallo, 2022). Este efecto concentrador puede interpretarse, por tanto, no solo como un ordenamiento institucional virtuoso, sino también como un mecanismo de exclusión que limita el pluralismo y reduce la diversidad en el sistema representativo. Finalmente, la baja propensión al voto estratégico —según lo evidenciado por Gallo (2022)—, combinada con un contexto de disputas internas en escenarios de transición de liderazgo (Santoro, 2024), introduce elementos de inestabilidad, incluso en marcos formales de menor fragmentación. Esto refuerza la idea de que la concentración de la oferta electoral no equivale necesariamente a un sistema más robusto o representativo.

3.d Evaluación y terminación de PASO

La evaluación por parte de los impulsores formales de la política, es decir, el Poder Ejecutivo Nacional, se cristaliza a través del *Mensaje 64/2024*, enviado al Poder Legislativo. En este, se formuló una evaluación crítica del régimen, señalando que el instrumento “no ha estado a la altura de los objetivos” que lo motivaron. Se afirmó que las PASO se convirtieron en una práctica rutinaria sin contenido competitivo, asimilable a una “gran encuesta nacional” sin capacidad de cumplir con las finalidades institucionales declaradas. Además, se destacó una caída sostenida en la participación electoral, pasando del 78,7% en 2011 al 69% en 2023, interpretada como un signo del desgaste del instrumento. El mensaje también cuestionó el calendario extendido de campañas que impone el sistema, evaluando que ha contribuido a una desconexión entre la política y las preocupaciones cotidianas de la ciudadanía. En este sentido, y en función de lo descrito anteriormente en este trabajo, podemos señalar que los resultados de la política **fueron positivos moderados**, ya que lograron ciertos avances —como la reducción de la fragmentación partidaria y el estímulo a la formación de coaliciones—, no cumplieron plenamente con todos los objetivos declarados, particularmente en lo relativo a la democratización interna de los partidos y la estabilización del sistema.

5. De acuerdo a lo definido por Laakso y Taagepera (1979).

La “terminación” de la política, entendida en este caso como la suspensión por única vez de las PASO nacionales para el año 2025, fue respaldada por los argumentos mencionados y por la necesidad de reducción del gasto público. El Poder Ejecutivo consideró⁶ que el sostenimiento del régimen implicaba un “despropósito” económico en el actual contexto fiscal, y postuló que su eliminación permitiría “devolver a los partidos políticos una cuota de libertad que jamás debió haber quedado por fuera de su ámbito de funcionamiento interno”.

Durante el debate legislativo⁷ se evidenciaron tres grandes posturas. La postura mayoritaria, sostenida por el oficialismo, argumentó la suspensión de las PASO con base en la necesidad de ajuste fiscal y la pérdida de legitimidad del mecanismo, al que calificaron como una “encuesta cara” sin competencia real. Una segunda postura, más moderada, avaló la medida como salida transitoria, aunque propuso avanzar hacia una reforma estructural o su derogación definitiva, al considerar que el instrumento ya no cumplía con sus fines originales. Finalmente, sectores opositores rechazaron la suspensión, cuestionando su motivación fiscal por encima de razones democráticas, y denunciaron la ausencia de una evaluación institucional seria, así como el uso oportunista del debate por parte del oficialismo. El tratamiento legislativo reflejó, en definitiva, consenso sobre la disociación entre los objetivos fundacionales de las PASO y su funcionamiento, en un contexto de crisis fiscal, malestar social y redefinición de las reglas de competencia política.

Desde una perspectiva de análisis de políticas públicas, esta suspensión representa una decisión de interrupción excepcional, orientada por factores económicos y políticos coyunturales más que por una conclusión técnica consolidada. Su carácter temporal mantiene abierta la posibilidad de restablecimiento, y deja pendiente un debate más estructural sobre las condiciones necesarias para garantizar una selección de candidaturas más democrática y representativa. Sin embargo, se desprende que la decisión de “terminación”, en los términos ya definidos, se sostiene en la evaluación (y calificación negativa) de los resultados de la política pública realizada por los actores intervinientes en el proceso.

4.a Cuotas de género: sobre la identificación del problema

Durante la primera década desde el regreso a la democracia en Argentina, la presencia de mujeres en las dos cámaras del Congreso de la Nación no alcanzó los dos dígitos. En 1983 el porcentaje de diputadas era de 4,3% y de senadoras era de 6,3% (Marx et al., 2007). De acuerdo con Gallo y Giacobone (2001), el regreso a la democracia se daba en un contexto internacional y local más afín a problemáticas de género, siendo esto representado inicialmente en Argentina por políticas como las de la patria potestad o el divorcio. También fue evidenciado por el desarrollo de los Encuentros Nacionales de Mujeres, por la aparición de organismos como la Dirección Nacional de la Mujer y por la mayor presencia a nivel académico de la agenda de género (Archenti & Tula 2019), ámbitos desde los cuales se daba visibilidad a problemáticas vinculadas a las demandas de las mujeres (Di Marco, 2010; Rodríguez Gustá, 2018).

Ahora bien, a nivel político la baja presencia de mujeres no formaba parte de la agenda política del gobierno de entonces (Marx et al., 2007). Pero fue desde el ámbito legislativo y civil que comenzó a promoverse a fines de la década del ochenta la necesidad de atender esta problemática, mediante la introducción de las cuotas de género en cargos legislativos (Archenti & Tula, 2008). A la presentación de proyectos en el terreno legislativo se sumaron la defensa desde el ámbito civil (por ejemplo, mediante su defensa en el 5to. Encuentro Nacional de Mujeres y la aparición de la Red de Feministas Políticas) y la aceptación de la necesidad de esta política por parte del ejecutivo nacional, lo cual reducía el riesgo de un veto tanto legislativo como presidencial (Marx et al., 2007; Archenti & Tula 2008). Así la problemática parecía haber logrado encontrar eco a nivel no solo civil, sino también político.

4.b Debate y decisión de cuotas de género

El debate en el Congreso Nacional se llevó adelante entre septiembre de 1990 (Cámara de Senadores) y noviembre de 1991 (Cámara de Diputados). Durante este, se destacó como principal razón para la introducción de las cuotas, la discriminación que las mujeres experimentaban a la hora de hacer

6. De acuerdo al *Mensaje 64/2024* enviado al Poder Legislativo (disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0022-PE-2024.pdf> -última vez consultado el 19 de abril de 2025-).

7. Para la obtención de las citas, se analizó la sesión completa en la Cámara de Diputados (disponible en: <https://www.youtube.com/live/LTxN2wvyfU0?si=A7mV60nPlq5HI35t> -última vez consultado 16 de abril de 2025-) y la versión taquigráfica de la sesión en el Senado (<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/20-02-2025/13/downloadTac> -última vez consultado 16 de abril de 2025-). También se consideró la gacetilla de prensa divulgada por la Cámara de Diputados al respecto (<https://www.diputados.gob.ar/prensa/noticia/LA-CAMARA-DE-DIPUTADOS-DIO-MEDIA-SANCION-AL-PROYECTO-QUE-SUSPENDE-LAS-PASO-EN-2025/> -última vez consultado 16 de abril de 2025-).

política. No obstante, también hubo sectores que identificaban una renuncia voluntaria, más que una marginación hacia las mujeres. De la misma manera, se evaluaron las condiciones de las cuotas de género como alternativa de solución. Para algunos, éstas serían una medida necesaria ante la ausencia de prácticas equitativas al interior de los partidos políticos al momento de confeccionar las listas de candidaturas. Para otros, en cambio, sería una medida que generaría una ventana de oportunidades para que otros sectores sociales exigieran una cuota dentro de las listas, lo cual sería una intromisión mayor sobre la vida interna partidaria (Gallo & Giacobone, 2001; Toppi, 2016).

El consenso existente permitió la aprobación a nivel legislativo y la posterior promulgación de la Ley 24012 de 1991, según la cual los partidos pasaban a estar obligados para la oficialización de las listas de candidaturas para cargos legislativos nacionales, a contar con al menos un 30% de mujeres y en posiciones competitivas. Este aspecto sería posteriormente reforzado mediante el Decreto 379/93, planteando que por cada dos varones debía encontrarse una mujer, y que en caso de que hubiera solo dos bancas en juego, una de ellas debía ir para una candidata mujer. Como vemos, y en línea con lo señalado por Granara (2014), mediante esta reforma política Argentina pasaba a ser un país que adoptaba los cupos legislativos obligatorios, lo cual implicaba un cambio de escenario para el grado de discrecionalidad al interior de los partidos al momento de conformar las listas con las que saldrían a competir electoralmente.

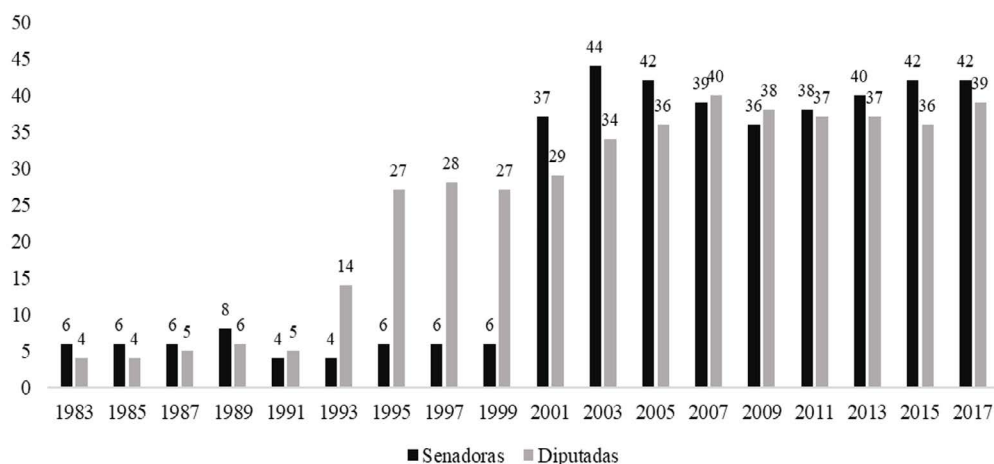
En términos de la clasificación planteada en nuestro marco teórico, podemos señalar que esta reforma política era de **alcance parcial**. Esto es así, en tanto que su alcance se limitaba al ámbito legislativo, quedando el ejecutivo (también electivo) sin reglas formales que promovieran una mayor equidad de género en las candidaturas y eventualmente en los cargos representativos.

4.c Implementación de cuotas de género

La primera implementación a nivel nacional de las cuotas fue en 1993 para la renovación parcial de la Cámara de Diputados. En cuanto al Senado, la primera aplicación de esta medida tuvo lugar en 2001 (luego de la Reforma Constitucional de 1994 que estableció la elección directa de los/las integrantes de dicha cámara⁸).

En el gráfico 4 pueden identificarse los niveles alcanzados por la presencia de mujeres en las dos cámaras del Congreso de la Nación, antes de las cuotas y durante los años de implementación de estas últimas. Como se desprende del gráfico, desde la primera aplicación de esta reforma (1993 para la cámara baja y 2001 para la cámara alta) se observa una mayor presencia de mujeres.

Gráfico 4. Evolución del porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional (1983-2017)



Fuente: elaboración propia en función de Marx et al. (2007), Toppi (2016) y Freidenberg y Gilas (2023).

8. Consideramos oportuno recordar algunas características del sistema electoral para la conformación de ambas cámaras. La Cámara de Diputados: usa la Fórmula *D'Hondt* para transformar votos en cargos; las listas son cerradas y bloqueadas; cada distrito tiene magnitud variable; cada distrito renueva por mitades. Por su parte, en la Cámara de Senadores cada distrito tiene tres bancas; se usa mayoría simple para distribuir dos bancas a la primera fuerza electoral, y la restante, a la segunda alternativa más votada; las listas son cerradas y bloqueadas; la cámara se renueva por tercios de los distritos (cuando le toca, cada distrito renueva la totalidad de sus bancas).

4.d Evaluación de cuotas de género

La reforma política que llevó a la entrada en vigencia de las cuotas de género implicó para los partidos la obligación de cumplir con el porcentaje y el mandato de posición establecido por las reglas. El objetivo perseguido con esta medida fue el de incrementar la presencia de mujeres en el Congreso.

Durante los años de vigencia de las cuotas de género, se observa una mayor presencia de mujeres representantes en comparación al periodo previo en ambas cámaras. Este incremento, no obstante, nunca llegó a un escenario de paridad, lo cual mostraba que el primero estaba encontrando un “techo” (en este período, el máximo alcanzado en Diputados fue de 40% y de 44% en el Senado).

De esta situación pueden derivarse más de una consideración en términos de la evaluación respecto al objetivo declarado. Primero, la introducción de las cuotas de género tuvo a nivel legislativo efectos favorables en cuanto a la mayor presencia de mujeres en cargos electos. Segundo, pese a lo anterior ese incremento encontró un techo que impidió alcanzar un escenario de paridad entre varones y mujeres en ambas cámaras. Esto nos lleva a considerar que los **resultados positivos fueron moderados de alcance limitado** (por el carácter parcial de la reforma), en tanto que el problema que dio origen a la reforma fue atenuado, pero no resuelto de manera definitiva. Es decir, los varones siguieron teniendo una mayor presencia que las mujeres en el terreno legislativo.

4.e Paridad: la identificación de un nuevo problema

El comportamiento minimalista en los partidos fue identificado como la principal razón que llevó en Argentina a la generación del “techo de cristal” (Archenti & Tula 2008; Caminotti et al., 2014; Berman 2022). El problema seguía siendo el mismo que en el pasado, las mujeres continuaban en minoría respecto a los varones en el terreno representativo. Lo que había mutado era el factor sobre el cual había que focalizar los esfuerzos para buscar una nueva respuesta frente a la problemática. Si el comportamiento minimalista dificultaba superar el techo de cristal, debía entonces impulsarse una nueva reforma política que profundizara el impacto en la conformación de las listas. Referentes de la sociedad civil (como el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento o el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) y de la política (representantes provenientes de los diferentes espacios políticos en el Congreso) comenzarían a impulsar la introducción de la paridad de género (Caminotti, 2017).

Tanto el escenario local como el internacional ofrecían una ventana de oportunidades para la incorporación de la paridad. En el terreno local, ya existían experiencias subnacionales (Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Neuquén, Salta, Río Negro y Santiago del Estero) con paridad en Argentina, por lo que podía haber un efecto contagio (Caminotti et al., 2018). A nivel internacional existían antecedentes como el de la Organización de Naciones Unidas que adoptaba a la paridad como principio democrático (Di Marco, 2010; Caminotti, 2017; Tula, 2017).

4.f Debate y decisión de paridad

La paridad no formaba parte de la agenda política gubernamental, sino de actores provenientes del terreno civil y parlamentario. El debate inició en octubre de 2016 en el Senado y continuó en noviembre de 2017 en la Cámara de Diputados. Durante la discusión⁹, la defensa de la incorporación de la paridad partió del argumento de la persistencia de un problema cultural que sesgaba la política a favor del género masculino y que, en el contexto de las cuotas, había llevado al “techo de cristal”. Desde este diagnóstico, la paridad surgía como solución frente a la lógica minimalista de los partidos a la vez que promovería una concepción más democrática de la representación. También existieron voces críticas que se sostuvieron en dos ejes. Por un lado, en que la existencia de mujeres que llegaron a cargos legislativos, a la presidencia y a la vicepresidencia demostraba que el problema planteado no existía en realidad. Por otro lado, se repitió un argumento ya presente en el debate de las cuotas: la introducción de paridad podría llevar a otras minorías a tener un tratamiento similar en la confección de listas de candidaturas.

9. Se consultaron las versiones taquigráficas del Senado: (<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac> - última consulta el 19 de abril de 2025-) y de la Cámara de Diputados (<https://www.hcdn.gob.ar/sesiones/sesion.html?id=1378&numVid=0&reunion=20&periodo=135> -última consulta el 19 de abril de 2025-).

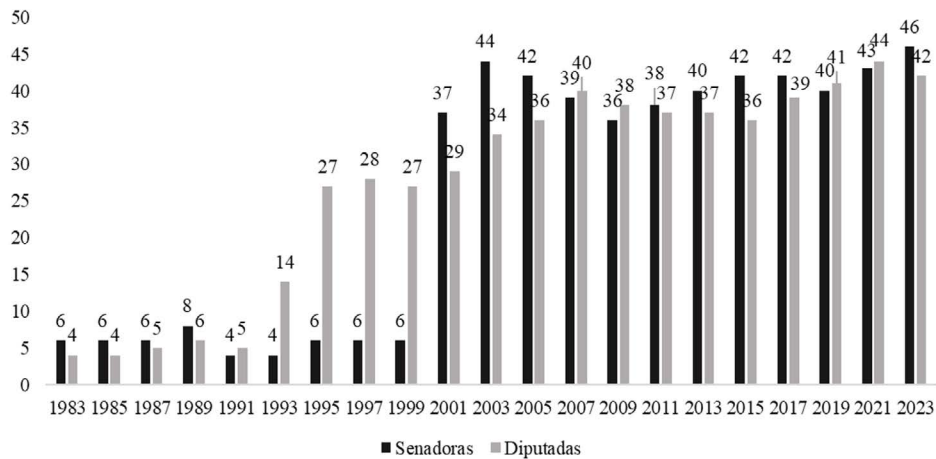
De la aprobación en ambas cámaras derivó la sanción de la Ley 27412, que impulsó la paridad de género para las listas de candidaturas a representantes en el Congreso Nacional y el Mercosur. De esta manera, se estaba nuevamente ante una **reforma política de alcance parcial**, pues su destino de implementación era el terreno legislativo. Las reglas emergentes pasaban a obligar a los partidos a conformar listas de candidaturas de manera paritaria, intercalando varones y mujeres desde la primera ubicación hasta la última (esto debía darse tanto en la lista de titulares como en la de suplentes).

4.g Implementación de paridad

La paridad de género se ha implementado en Argentina desde el año 2019. Esto significa que hasta el momento en el que se escriben estas líneas ya han pasado tres elecciones con estas reglas de juego: 2019, 2021 y 2023.

Incorporando lo sucedido con la paridad, puede observarse en el gráfico 5 que en estos años se han identificado los valores máximos de presencia de mujeres en ambas cámaras, hasta el momento. Sin embargo, el escenario dista aún de ser paritario.

Gráfico 5. Evolución del porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional (1983-2023)



Fuente: elaboración propia en función de Marx et al. (2007), Toppi (2016), Freidenberg y Gilas (2023) y Gender Quotas Database.

4.h Evaluación de paridad

La paridad ha tenido **resultados positivos moderados de alcance limitado**. Por un lado, ha debilitado el techo de cristal previo, dado que, en las renovaciones más recientes, ambas cámaras han alcanzado sus valores máximos en presencia de mujeres. Sin embargo, cabe destacar que aún no se ha generado un escenario de paridad real. Sigue habiendo mayoría de varones como representantes. Esta limitación también ha sido documentada por Grinstein y Gallo (2021), quienes destacan particularmente cómo la coexistencia de cosmovisiones partidarias divergentes obstaculiza la consolidación de una agenda feminista común.

Sin embargo, se destaca (del mismo modo que ocurrió con las cuotas) el efecto que en el terreno legislativo ha tenido esta reforma política. Podemos decir que las dos reformas políticas vinculadas a la promoción de una mayor presencia de mujeres en las listas de candidaturas (desde las cuotas a la paridad) han llevado a olas de aumento de su presencia en el terreno legislativo. En otras palabras, estas reglas han tenido efectos reales a nivel competitivo y representativo.

4.i Cuotas y paridad: ¿qué ha ocurrido a nivel ejecutivo?

Las cuotas y la paridad han sido reformas políticas implementadas en Argentina con el fin de hacer frente a una misma problemática: la baja presencia de mujeres a nivel representativo. Ahora bien, ambos procesos se limitaron a afrontar esta situación en el terreno legislativo. Esta situación hizo que ambas reformas sean de alcance limitado, de acuerdo a nuestra conceptualización.

En el terreno legislativo, señalamos que el resultado de la implementación de estas medidas ha generado resultados positivos, aunque moderados. La otra parte de esta justificación se encuentra en que la cuestión va más allá del terreno legislativo. El problema de la baja presencia de mujeres a nivel representativo se reproduce en todas las esferas políticas argentinas, incluso aquellas no alcanzadas por las reformas de cuotas y paridad. En este trabajo por cuestión de espacio, limitamos el análisis al terreno ejecutivo, es decir lo sucedido en la elección de la presidencia y vicepresidencia de la nación.

Tal como planteamos en el marco teórico, la ausencia de reglas imperativas les permite a los actores ejercer mayor discrecionalidad a la hora de tomar decisiones, por ejemplo, en cuanto a candidaturas. En otras palabras, a nivel de la competencia ejecutiva, ninguna regla obliga a tener candidatas mujeres, sea a presidenta o vicepresidenta, así como nada obliga a asegurar postular a una mujer, sea como presidenta o vicepresidenta.

La cuestión es que, si se observa lo sucedido desde el regreso a la democracia en 1983, la presencia de mujeres en este terreno también ha sido marginal, aunque desde 2007 a la fecha siempre una figura del género femenino ha ocupado la presidencia o la vicepresidencia.

Tabla 1. Cantidad de mujeres candidatas y electas en elecciones presidenciales en Argentina (1983-2023)

	% de mujeres candidatas en binomio presidencial	% de mujeres candidatas a presidente	% de mujeres candidatas a vicepresidente	Candidata electa	Presidenta	Vicepresidenta
1983	13	0	25	X	X	X
1989	13	0	25	X	X	X
1995	18	7	29	X	X	X
1999	20	20	20	X	X	X
2003	11	11	11	X	X	X
2007	18	21	14	Cristina Fernández	Sí	X
2011	25	30	20	Cristina Fernández	Sí	X
2015	33	17	50	Gabriela Michetti	X	Sí
2019	25	0	50	Cristina Fernández	X	Sí
2023	30	20	40	Victoria Villarruel	X	Sí

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

La Tabla 1 resume la cantidad de mujeres que compitieron como candidatas, para presidenta y vicepresidenta en Argentina entre 1983 y 2023, y también aquellas que resultaron electas. Se observa a lo largo del período que la presencia de mujeres en el conjunto de la oferta competitiva para la elección general fue baja. En términos porcentuales, el máximo nivel alcanzado fue en 2015, cuando el 33% del total de las candidaturas (presidente/a y vice) correspondieron a mujeres.

Si diferenciamos entre las candidatas a presidenta y a vicepresidenta, puede observarse una tendencia a una mayor presencia de mujeres en esta última categoría. Es decir, las mujeres han tendido más a acompañar que a liderar la oferta presidencial. En este sentido, surge más de un comentario que merece ser especificado.

Apenas en 1995 aparece la primera candidata a presidenta en Argentina, lo cual demuestra que la primera década democrática únicamente encontró varones entre los aspirantes a conducir políticamente al país. El máximo alcanzado por mujeres en la carrera presidencial se logra en 2011 con el 30% (tres candidatas sobre el total de diez que hubo en aquella elección). Adicionalmente, desde 1983 Argentina ha tenido una sola mujer presidenta, la cual estuvo en el poder por dos mandatos: Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015). Vemos entonces que la presidencia, en términos de candidaturas y de cargos electos, ha tendido claramente a vincularse con el género masculino.

Arriba indicamos que las mujeres han acompañado más que liderado. De la tabla se desprende que siempre ha habido candidatas a la vicepresidencia. En dos oportunidades hubo paridad en la oferta electoral de la vicepresidencia (2015 y 2019). También se observa que desde 2015 Argentina ha tenido de manera continua una mujer al frente de la vicepresidencia. A diferencia de lo sucedido con la presidencia, aquí se observa una mayor pluralidad de referentes: Gabriela Michetti (2015-2019), Cristina Fernández y Victoria Villarruel (2023-hasta la fecha).

En resumidas cuentas, de lo anterior surgen tres datos: a) las mujeres han tenido una presencia marginal en la oferta electoral de elecciones presidenciales (33% máximo), observándose una mayor presencia en la candidatura vicepresidencial (llegando al 50% de la oferta); b) El 20% de las presidencias electas entre 1983 y 2023 fueron de género femenino; c) El 30% de las vicepresidencias electas entre 1983 y 2023 fueron mujeres; d) por derivación en candidaturas y cargos electos, ha habido mayoría de varones.

En definitiva, podemos decir que el problema de la baja presencia de mujeres a nivel representativo también se observa en el terreno ejecutivo. Incluso por los valores presentados, podríamos decir que el escenario aquí ha sido de una menor presencia general femenina. Sí hay, en específico, una mayor tendencia a la presencia de mujeres en las candidaturas y en los cargos electos de vicepresidencia, pero esto como señalamos más arriba, implica acompañar más que liderar una oferta.

5. Conclusiones

Este artículo examinó las elecciones PASO y las reformas de cuotas y paridad de género en Argentina como reformas políticas orientadas a enfrentar problemas estructurales de la representación política. Desde una perspectiva de políticas públicas, analizamos (siguiendo el modelo secuencial) las etapas de diagnóstico, diseño, implementación, evaluación y —en el caso de las PASO— su suspensión. Ambas reformas permitieron avances relativos: las PASO contribuyeron a reducir la fragmentación partidaria y ordenar la oferta electoral, mientras que las cuotas y la paridad incrementaron la presencia de mujeres en el Congreso. Sin embargo, en ningún caso se logró erradicar completamente la problemática que les dio origen. La evaluación del proceso muestra que las PASO no cumplieron con los objetivos institucionales que les dieron origen, particularmente en lo que respecta a la democratización de la selección de candidaturas y a la estabilidad del sistema de partidos, mientras que las reformas de género mostraron resultados positivos pero moderados, sin alcanzar una paridad plena ni extender su impacto al ámbito ejecutivo.

En este sentido, el análisis revela que allí donde no hubo intervención formal —como el ejecutivo en materia de género— persiste una alta discrecionalidad de los actores, reproduciendo las desigualdades que las reformas intentaron corregir. Esto refuerza la importancia del alcance de las reformas como variable explicativa, y advierte sobre los riesgos de asumir resultados parciales como soluciones integrales. Evaluar las reformas como políticas públicas permite no solo valorar sus logros, también visibilizar sus fronteras, zonas grises y desafíos pendientes en la construcción de una democracia más representativa e inclusiva. En síntesis, podríamos pensar estas reformas como si fueran una aspirina: de forma análoga a cómo actúa un analgésico, aunque lograron contener parte del problema, no resolvieron la cuestión de fondo.

Referencias

- Aguerre, T., Cruz, F., & Magnasco, M. (2023). La reivindicación. Usos y efectos de las PASO en las elecciones legislativas 2021 en clave comparada. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(30), 24-49.
- Almaraz, M. G. (2010). Ambición política por la reelección en las provincias argentinas. *Revista SAAP*, 4(2), 191-226.
- Anderson, J. (1997). *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Archenti, N. (2000). Representación, Ley de Cuotas y Sistemas Electorales. *Revista PostData* 6, 171-194.
- Archenti, N., & Tula M. I. (2008). *Mujeres y política en América Latina*. Buenos Aires: Heliasta.
- Archenti, N., & Tula M. I. (2019). Teoría y política en clave de género. *Colección 30 (1)*, 13-43.
- Belloni, A. (2023). ¿Ha llegado la tercera ola de autocratización a Argentina?: estudio de “La Libertad Avanza” en la campaña por las PASO 2021. *Questión*, 74(3), 1-27. <https://doi.org/10.24215/16696581e777>
- Berman, L. (2022). Procesos de selección de candidaturas y liderazgos partidarios. Mujeres en la competencia ejecutiva provincial (Argentina, 1983-2015). *Elecciones*, 21(23), 15-50. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2022.v21n23.01>

- Boix, C. (1999). Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. *American political science review*, 93(3), 609-624. <https://doi.org/10.2307/2585577>
- Buquet, D., & Gallo, A. (2022). Elección presidencial a tres vueltas: efectos de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en Argentina y Uruguay. *Opinião Pública*, 28, 292-320. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022282292>
- Buquet, D., & Gallo, A. (2024). Primarias abiertas y simultáneas en América Latina. Una propuesta preliminar para su estudio comparativo. *Colombia Internacional*, (118), 3-32. <https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.01>
- Caminotti, M. (2017). La paridad política en Argentina: avances y desafíos. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.
- Caminotti, M., Page, M., Zárate, S., & Bucciarelli, M. E. (2018). ¿Una ley incómoda? La primera implementación de la paridad en la Provincia de Buenos Aires. Documento de Políticas Públicas. Buenos Aires: Área de Estado y Gobierno, Programa de Gestión Pública.
- Caminotti, M., Rotman S., & Varetto V. (2014). Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2011). En Archenti N., & Tula M. I. (coordinadoras) La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas. (201-214). Buenos Aires: Eudeba.
- Casullo, M. E. (2015). La reforma política en Argentina: las PASO, ¿elecciones internas, primarias o primera vuelta? *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina – IIJ – UNAM*. (Recuperado de: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/04/Maria-Esperanza-Casullo.pdf>)
- Clerici, P. (2015). La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino. *Revista SAAP*, 9(2), 11-41.
- Cobb, R., & Elder C. (1984). Agenda-building ant The Politics of Aging. *Policy Science Journal* 1 (13), 115-129. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1984.tb01704.x>
- Colomer, J. M. (2007). On the origins of electoral systems and political parties: The role of elections in multi-member districts. *Electoral Studies*, 26(2), 262-273. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.02.002>
- De Luca, M., Jones, M. P., & Tula, M. I. (2002). Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35(4), 413-436. <https://doi.org/10.1177/0010414002035004002>
- De Luca, M., Jones, M. P., & Tula, M. I. (2008). Revisando las consecuencias políticas de las primarias: un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina. *POSTData*, (13), 81-102.
- Degiusti, D., & Scherlis, G. (2020). Desandando caminos. Reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019. *Colombia Internacional*, (103), 139-169. <https://doi.org/10.7440/colombiaint103.2020.04>
- Di Marco, G. (2010). Los movimientos de mujeres en la Argentina y la emergencia del pueblo feminista. *La Aljaba Segunda época* 14. 51-67.
- Fontaine, G. (2015). El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos. Ecuador: Siglo XXI.
- Freidenberg, F. (2022). La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in) esperados. En Freidenberg F. & Gilas K. (editoras) *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. (19-61). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, F. (2024). *Las primarias como juegos estratégicos: selección de candidaturas, Democracia interna y partidos políticos en Panamá*. Tribunal Electoral de Panamá-Instituto de Estudios Democráticos /Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas / Centro Internacional de Estudios Políticos Sociales AIP-Panamá. <https://doi.org/10.61311/9789962693550>
- 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)*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gallo, A. (2018). Primarias abiertas simultáneas y obligatorias en Argentina. Resultados electorales y coordinación de actores. *el@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 16(63), 1-26.
- Gallo, A. (2021). Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (34),1-46. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241061>
- Gallo, A. (2021b). Promesas, expectativas y resultados a diez años del debut de las PASO. *Revista Elecciones*, 20(22), 339-372. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n22.10>
- Gallo, A. (2022). Lo que pasa en Las PASO, queda en Las PASO: Análisis de los efectos del sistema de primarias abiertas sobre la desproporcionalidad parlamentaria en Argentina. *Colección*; 33; 2; 9-2022; 13-42. <https://doi.org/10.46553/colec.33.2.2022.p13-42>
- Gallo, E., & Giacobone, C. (2001). Cupo femenino en la política argentina. Buenos Aires: Eudeba.
- Granara, A. (2014). Representación legislativa de las mujeres en las provincias argentinas, 1989-2011. *América Latina Hoy* 66. 115-143. <https://doi.org/10.14201/alh201466115143>

- Grinstein, C. (2024). Paso alternado: facilidades, restricciones y desafíos a la presentación de candidaturas femeninas en las listas legislativas argentinas (2011-2023). *Colombia Internacional*, (118), 33-58. <https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.02>
- Grinstein, C., & Gallo, A. (2021). Democracia paritaria, democracia partidaria y agendas de género en conflicto. El caso del proyecto de legalización de la interrupción voluntaria del embarazo en Argentina (2018). *Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño*; 5 (1), 29-50. DOI: <https://doi.org/10.62174/olac.6779>
- Guy Peters, B. (1999). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. Nueva York: Pinter.
- Hortala-Vallve, R., & Mueller, H. (2015). Primaries: the unifying force. *Public Choice*, 163, 289-305. <https://doi.org/10.1007/s11127-015-0249-8>
- Htun, M., & Piscopo, J. M. (2010) *Presence Without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean*. Global Institute for Gender Research.
- Jones, M. (2009). Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies* 42 (1), 56-81. <https://doi.org/10.1177/0010414008324993>
- Kingdon, J. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Krook, M. L. (2008) La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. En Ríos Tobar M. (editora) *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. (27-59). Santiago de Chile: FLACSO.
- Krook, M.L., & O'Brien D. Z. (2012). All the President's Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide. *The Journal of Politics* 74 (3). 840-855. D <https://doi.org/10.1017/S0022381612000382>
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>
- Lasswell, H. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences* 1 (1). 3-14. <https://doi.org/10.1007/BF00145189>
- Llanos, B. (2019). *Surcando olas y contra-olas: Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. Atenea, Internacional IDEA, ONU Mujeres, UNDP.
- Maillet, A. (2010, 27 de enero). La reforma política en Argentina y sus alcances sobre el mapa electoral del 2011. *Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes – Sciences Po* (Recuperado de: <https://www.sciencespo.fr/opalc/node/755.html>)
- Mauro, S. (2018). Coalition politics in a federalized party system: the case of Argentina. En Albala, A. & Reniu, J. M. (Eds) *Coalition Politics and Federalism*, (pp. 113-128), Routledge. https://doi.org/10.1007/978-3-319-75100-9_6
- March, J.G., & Olsen J.P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78. 738-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Marx, J., Borner J., & Caminotti M. (2007). *Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mény, Y., & Thoening, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Molina, A. (2023). Presidentes débiles y ministras presentes: la representación de género en los gabinetes de América Latina 1999-2019. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* 21 (41), 90-113. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2023.71534>
- Molina Figueroa, X.V. (2022). Argentina: reglas fuertes, obstáculos partidistas y representación política no paritaria. En Freidenberg F. y Gilas K. (editoras) *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Negretto, G. (2011) La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso. *Desarrollo Económico* 50 (198), 197-221
- Negretto, G. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- Olmeda, J. C., & Soto Licea, J. C. (2021). Las elecciones primarias en Argentina en 2021: ¿anticipo de un cambio de rumbo?. *Revista Elecciones*, 20(22), 375-388. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n22.11>
- Przeworski, A. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?: Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Siglo XXI editores.
- Reynolds, J. (2018). "The Origins of Direct Primary". En Boatright, R. G. (ed.) *Routledge handbook of primary elections* (pp. 39-56). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315544182-4>
- Santoro, I. (2020). ¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina. *Revista Elecciones*, 19(20), 109-139. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2020.v19n20.05>
- Santoro, I. (2022). ¿Lo qué importa es la unidad? Impacto de las primarias obligatorias en el sistema de partidos bonaerense (2011-2019). *Revista SAAAP*, 16(1), 162-192. <https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.A6>

- Santoro, I. (2024). Acordemos que estamos en desacuerdo. Estrategias partidarias en las elecciones primarias argentinas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (79), 167-184. <https://doi.org/10.17141/iconos.79.2024.5944>
- Scherlis, G., & Tchintian, C. (2023). *Partidos políticos y selección de candidaturas: las PASO, en debate*. CIPPEC.
- Schepsle, K. (2016). *Analizar la política. Comportamiento, instituciones y racionalidad*. México: CIDE.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las Políticas Públicas. En Bañón R. & Carrillo E. (editores) *La Nueva Administración Pública*. (281-312). Madrid: Alianza.
- Toppi, H. P. (2016). Políticas públicas y derechos políticos: del voto femenino a las cuotas de género como respuestas a los problemas de representación política de las mujeres en la Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 6 (10), 87-120. <https://doi.org/10.18294/rppp.2016.1017>
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tula, M. I. (2017) *Paridad de Género: Política e Instituciones. Hacia una democracia paritaria*, Documento de Trabajo, Colección de Documentos-Guía para poderes públicos y tomadores de decisión, Ciudad del Saber, ONU Mujeres.
- Tullio, A., & Álvarez Travieso, M. F. (2015). *El desafío de la reforma política: reglas que cambian el juego electoral*. Prometeo Libros.
- Valobra, A. M. (2008). La ciudadanía política de las mujeres y las elecciones de 1951. *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 8, 53-59.
- Ware, A. (2018). "What is, and what is not, a primary election?". En Boatright, R. G. (ed.) *Routledge handbook of primary elections* (pp. 17-38). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315544182-3>



4. SERIE LA NATURALEZA DE LO SIMPLE

Dibujo sobre tela de toldillo

70x140 cm

2024

Impactos de la boleta única en el comportamiento electoral en Argentina: evidencia de Córdoba y Santa Fe (2011-2023)

The Impact of the Australian ballot on Electoral Behavior in Argentina: Evidence from Córdoba and Santa Fe (2011-2023)

Álvaro Fernández Castex 
Universidad de Buenos Aires, Argentina
Alvarofcastex@gmail.com

Artículo: recibido el 14 de abril de 2025 y aprobado el 2 de junio de 2025.

Cómo citar este artículo:

Fernández Castex, A. (2025). Impactos de la boleta única en el comportamiento electoral en Argentina: evidencia de Córdoba y Santa Fe (2011-2023). *Reflexión política* 27(55), pp. 58-72. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5351>

Resumen

Este artículo analiza los efectos de la incorporación de la boleta única papel (BUP) en las provincias argentinas de Córdoba y Santa Fe entre 2011 y 2023. Se abordan dos dimensiones del comportamiento electoral: el voto cruzado, entendido como la elección de diferentes partidos en distintas categorías durante un mismo acto electoral, y el efecto fatiga, definido como la pérdida de atención o interés del votante a medida que avanza en la boleta, medido a través del voto en blanco y nulo. A diferencia de estudios previos centrados en la primera implementación, este trabajo examina una década de uso, lo que permite identificar variaciones y tendencias sostenidas. A partir de los hallazgos, se proponen recomendaciones orientadas a fortalecer futuras reformas electorales.

Palabras clave: elecciones, comportamiento electoral, boleta única de papel, voto cruzado, efecto fatiga.

Abstract

This article examines the effects of implementing the Australian ballot (boleta única papel, BUP) in the Argentine provinces of Córdoba and Santa Fe between 2011 and 2023. It focuses on two dimensions of electoral behavior: split-ticket voting, understood as the selection of different parties across multiple races within the same election, and voter fatigue, defined as a decline in attention or engagement as voters progress through the ballot, measured by the incidence of blank and null votes. In contrast to earlier studies focused on initial implementations, this research analyzes a decade of sustained use, allowing for the identification of contextual variations and enduring trends. Based on the findings, the article offers policy recommendations aimed at strengthening future electoral reforms.

Keywords: Elections, electoral behavior, Australian ballot, ticket splitting, voter fatigue.

Introducción¹

Los instrumentos de votación desempeñan un rol fundamental en los sistemas electorales, ya que no solo permiten la emisión del sufragio, sino que estructuran la forma en la que se presenta la oferta electoral ante el electorado, y constituyen el vínculo entre las preferencias de los votantes y las agrupaciones políticas (Tchintian, 2017; Tchintian & Scherlis, 2022). Su diseño, formato y la organización de la información que contienen influyen directamente en cómo las personas ejercen su derecho al voto (Alles

et al., 2023; Calvo *et al.*, 2009; Reynolds & Steenbergen, 2006; Tchintian, 2017). Diversos estudios han demostrado que estos elementos inciden en el comportamiento electoral, ya sea facilitando la expresión de preferencias, generando sesgos o condicionando determinadas elecciones (Bowler *et al.*, 2003; Kimball & Kropf, 2005).

En Argentina, el análisis de los instrumentos de votación a nivel subnacional adquiere una particular relevancia debido a su organización federal; cada una de las 24 provincias tiene autonomía para definir su régimen electoral, lo que ha generado una notable diversidad de formatos en este nivel. Mientras que a nivel nacional se mantuvo la boleta partidaria tradicional hasta 2023¹, desde 2011 varias provincias comenzaron a adoptar otros modelos. Entre ellas, Córdoba, Santa Fe y Mendoza implementaron la boleta única papel (BUP), y Salta, Neuquén y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el voto electrónico, conocido como la boleta única electrónica. Además, en 2024 se aprobaron reformas en San Luis, Chubut y Entre Ríos que avanzan con la incorporación de la BUP.

En este marco, el objetivo de este artículo es analizar los efectos que tuvo la incorporación de la BUP en las provincias de Córdoba y Santa Fe, entre 2011 y 2023, sobre el comportamiento electoral, con foco en el voto cruzado y el efecto fatiga. A diferencia de los estudios pioneros que se enfocaron exclusivamente en las primeras elecciones con BUP (Leiras & Calvo, 2011; Scherlis, 2011), el presente trabajo ofrece un análisis sistemático de una década de implementación del instrumento en Córdoba y Santa Fe (2011-2023). Este abordaje permite no solo actualizar los efectos documentados inicialmente, sino también identificar tendencias sostenidas, variaciones contextuales y nuevas dinámicas del comportamiento electoral. En ese sentido, el artículo amplía y profundiza el conocimiento existente sobre los impactos institucionales de la BUP en el plano subnacional argentino.

El trabajo se organiza en seis secciones. La primera describe los principales cambios en las formas de votación a nivel subnacional en Argentina. La segunda presenta los enfoques teóricos que abordan los impactos de los instrumentos de votación. La tercera expone la estrategia metodológica adoptada. La cuarta sección examina las reglas electorales provinciales y reconstruye los procesos de reforma que llevaron a la incorporación de nuevos instrumentos de votación. Las dos secciones siguientes analizan, respectivamente, el voto cruzado y el efecto fatiga en cada uno de los casos seleccionados. Por último, se desarrollan las conclusiones del trabajo y se proponen una serie de recomendaciones de política pública derivadas del análisis.

Cambios en la forma de votar

En el mundo existen diversas formas a través de las cuales los votantes pueden expresar su preferencia política y emitir su voto: boletas de papel, máquinas de palanca, pantallas táctiles, tarjetas perforadoras o, incluso, voto remoto a través de internet (Herrnson *et al.*, 2008; Kimball & Kropf, 2005; Reynolds & Steenbergen, 2006). En las últimas décadas se han evidenciado reformas de los instrumentos de votación en diferentes países del mundo, con el objetivo de hacer las elecciones más eficientes y confiables (Reynolds & Steenbergen, 2006); América Latina no fue la excepción. Actualmente, en la región se pueden encontrar tres formas de votar: boletas múltiples partidarias, BUP y voto electrónico (Alles *et al.*, 2023; Reynolds & Steenbergen, 2006; Scherlis, 2011).

En el grupo de los países que utilizan boletas múltiples partidarias a nivel nacional se encuentra solo Uruguay (Alles *et al.*, 2023; Scherlis, 2011). La BUP será utilizada en Argentina por primera vez en 2025, y ya es utilizada en Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, República Dominicana, Panamá, México, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Haití, El Salvador y Costa Rica (Alles *et al.*, 2023; Scherlis, 2011). El modelo de BUP que predomina en la región es el que se encuentra dividido por categorías, únicamente Perú y Bolivia utilizan una BUP que concentra todas las categorías en juego en una sola hoja de votación (Contreras & Scherlis, 2021; Scherlis, 2011). Mientras tanto, en Brasil, Paraguay y Venezuela utilizan voto electrónico (Alles *et al.*, 2023; Tula, 2005), aunque con diferencias entre sus formatos y diseños.

1. En el año 2024, el Congreso Nacional avanzó con una reforma electoral e incorporó la boleta única papel (BUP) para las elecciones nacionales que serán implementadas por primera vez en los comicios de medio término previstas para octubre de 2025.

En Argentina, la forma de votar que predominó hasta 2023 para elecciones nacionales, y la que predomina actualmente en 15 de las 24 provincias es la boleta múltiple partidaria en papel, en la que cada agrupación política está representada en una boleta de categorías adheridas entre sí y delega en ellas la responsabilidad de diseñarlas, imprimirlas y distribuir las el día de la elección (Tchintian & Scherlis, 2022; Tula & De Luca, 1999). Desde principios del siglo XXI, el escenario subnacional argentino comenzó a experimentar la incorporación de nuevas formas de votar, que se relacionan con pruebas piloto de sistemas de votación electrónica (Tula, 2005). Sus primeros usos se registran en las elecciones generales de 2003 en la provincia de Buenos Aires, aplicado de manera parcial para residentes extranjeros del padrón electoral de la VII sección y en las elecciones municipales de la ciudad de Ushuaia, implementado para todo el padrón electoral de la ciudad (Tula, 2005).

En ese contexto, diferentes provincias argentinas siguieron avanzando con la incorporación de nuevos instrumentos de votación para sus elecciones locales; de esta manera, desde 2011 se pueden encontrar diferentes formas de votar a nivel subnacional. Las provincias de Santa Fe y Córdoba fueron las primeras en implementar la BUP para todo el padrón electoral en las elecciones de gobernador en el año 2011 (Bianchi *et al.*, 2013; Blando, 2023; Fernández Castex, 2022; Lodi, 2011). A este grupo se suma la provincia de Mendoza, que utilizó la BUP por primera vez en sus elecciones de 2023. Por último, en 2024 las provincias de Chubut, Entre Ríos y San Luis avanzaron con la incorporación de la BUP, aunque todavía no la implementaron en ninguna elección.

Si bien todos estos casos avanzaron en la incorporación de la BUP para suplantarse las boletas múltiples partidarias, no todos lo hicieron con el mismo diseño y formato (Bianchi *et al.*, 2013; Fernández Castex, 2022; Lodi, 2011). Córdoba y Mendoza utilizan una BUP que presenta todas las categorías en juego en una sola hoja de votación y cuenta con la opción de voto lista completa, que permite emitir un voto partidario (Contreras & Scherlis, 2021; Fernández Castex, 2022), aunque con diferencias en la forma como presentan la oferta electoral y las categorías en juego. Mientras que el modelo cordobés ubica a las agrupaciones políticas en las filas y las categorías por elegir en las columnas, el mendocino lo presenta de manera inversa (Fernández Castex, 2022). Por su parte, Santa Fe utiliza el modelo de boleta única de papel dividida por categorías, que establece una boleta única por cada categoría de cargo que se va a elegir (Contreras & Scherlis, 2021; Fernández Castex, 2022; Lodi, 2011; Scherlis, 2011).

Los primeros estudios que tuvieron por objetivo analizar el proceso de reforma electoral que cambió la manera de votar se centraron en la incorporación de la BUP en las provincias de Córdoba y Santa Fe y, principalmente, explican que ambos distritos avanzaron con la reforma del instrumento de votación con el objetivo de legitimar su proceso electoral (Bianchi *et al.*, 2013; Blando, 2023; Lodi, 2011). El motivo para adoptar la reforma en Córdoba fue la disputa en torno a las elecciones competitivas de la categoría gobernador en 2007, en la cual el ganador fue electo con un margen de victoria del 1% (Bianchi *et al.*, 2013; Lodi, 2011); en la provincia de Santa Fe, el motivo fue un problema relacionado con el conteo de votos para las elecciones nacionales de 2007 (Lodi, 2016), al tiempo que la provincia transitaba por una etapa reformista desde 2004, cuando decidió eliminar la ley de lemas (doble voto simultáneo) e implementar las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) (Blando, 2023; Lodi, 2011).

Luego, Bianchi *et al.* (2013) analizaron de manera comparada el proceso de reforma de ambas provincias. Allí dan cuenta de que en ambas provincias la reforma fue impulsada por el oficialismo, aunque a través de diferentes procesos. En Córdoba, el gobernador electo en 2007 creó la Comisión Consultiva de Expertos (CCE), que tuvo por objetivo generar recomendaciones para una reforma electoral y que, entre otras, aconsejaba la incorporación de la BUP. Por su parte, en Santa Fe fue impulsada por el diputado provincial Pablo Javkin (CC-ARI) que conformaba el bloque oficialista del Frente Progresista Cívico y Social (Fernández Castex, 2022; Lodi, 2016; Pomares *et al.*, 2011), y que implicó varias instancias de negociación entre las agrupaciones que conformaban la coalición de gobierno (Blando, 2023; Lodi, 2011).

En un estudio comparado entre las experiencias provinciales de Córdoba y Santa Fe con BUP, Leiras y Calvo (2011) y Scherlis (2011) analizaron el impacto de la reforma del instrumento de votación sobre los efectos en la mecánica de votar en la primera elección con boleta única. Este artículo tiene como objetivo complementar estos estudios pioneros sobre los casos de Córdoba y Santa Fe con el fin de observar de manera más acabada, luego de una década de su uso, los principales impactos y efectos en el comportamiento electoral.

Impactos de la forma de votar

El diseño de los instrumentos de votación no solo organiza la oferta electoral, sino que también influye en la forma en que los ciudadanos ejercen su derecho al voto. Diferentes estudios han demostrado que las características del instrumento de votación pueden afectar el comportamiento electoral, al influir en la forma en que los votantes seleccionan sus preferencias políticas (Alles *et al.*, 2023; Barnes *et al.*, 2017; Kimball & Kropf, 2005; Leiras & Calvo, 2011; Scherlis, 2011; Tchintian, 2017). En este sentido, esta teoría identifica dos principales indicadores para el análisis del impacto del instrumento de votación en el comportamiento electoral: el voto cruzado y el efecto fatiga.

En primer lugar, el voto cruzado es entendido como la elección de diferentes partidos para distintas categorías de un cargo en juego en una misma elección (Burden & Helmke, 2009; Leiras & Calvo, 2011; Scherlis, 2011; Tchintian & Scherlis, 2022). Este fenómeno puede surgir tanto por una decisión estratégica o como de errores cometidos por los votantes (Alles, *et al.*, 2023; Barnes *et al.*, 2017; Calvo *et al.*, 2009). El primero explica la decisión consciente de votar a distintos partidos por razones estratégicas (Burden & Helmke, 2009), el segundo, por el contrario, se produce cuando un votante muestra preferencias sinceras por dos partidos diferentes en distintas contiendas o no emite correctamente el voto para su partido preferido en al menos una de las categorías de cargo en juego (Calvo *et al.*, 2009; Scherlis, 2011). En ese sentido, una de las principales explicaciones del voto cruzado no intencional pone el eje en el diseño y formato del instrumento de votación, particularmente en sistemas donde los electores deben emitir múltiples votos simultáneamente (Scherlis, 2011). Boletas mal diseñadas, con información desorganizada o poco clara, incrementan la probabilidad de errores, como la selección de candidatos de diferentes partidos de manera no intencional (Kimball & Kropf, 2005; Tchintian, 2017), lo que puede generar distorsiones en las preferencias reales del electorado (Alles *et al.*, 2023; Kimball & Kropf, 2005).

Entre los principales impactos del voto cruzado algunos autores señalan que incentiva el equilibrio entre poderes (Alesina & Rosenthal, 1995), fomenta la representación de partidos minoritarios en el poder legislativo (Burden & Kimball, 1998), favorece la moderación de políticas públicas (Lijphart, 1999) y considera dinámicas locales a la hora de ejercer el voto en una elección multinivel (Burden & Kimball, 2009). Sin embargo, el análisis que se realiza en este estudio pone el foco en sus posibles efectos negativos, tales como el incentivo de situaciones de gobiernos divididos y ejecutivos débiles (Mainwaring & Shugart, 1997), el debilitamiento de la cohesión partidaria (Burden & Helmke, 2009), la dificultad de identificar la responsabilidad (Rodden, 2010) y las posibles tensiones entre niveles de gobierno en sistemas federales (Burden & Kimball, 2009).

En segundo lugar, el efecto fatiga se refiere al fenómeno por el cual los votantes disminuyen su atención o interés a medida que avanzan en la elección de sus preferencias políticas en el instrumento de votación en el que se presenta la oferta electoral (Darcy, 1986; Scherlis, 2011; Tchintian & Scherlis, 2022; Walker, 1966). Se manifiesta como un aumento significativo en la proporción de votos en blanco o nulos en categorías ubicadas en posiciones menos visibles de la boleta o consideradas menos relevantes como, por ejemplo, categorías de cargos legislativos o de menores niveles de gobierno (Darcy, 1986; Kimball & Kropf, 2005; Walker, 1966).

Los factores que explican este efecto son la dimensión de la boleta (Darcy, 1986; Walker, 1966), el formato del instrumento (Tchintian, 2017), la estructura de la lista (Patterson & Caldeira, 1985) y la cantidad de cargos en disputa por niveles de gobierno (Arceneaux, 2006). Además, el nivel educativo y la motivación política de los votantes también pueden influir en la fatiga cívica (Burden & Kimball, 1998). Sus implicaciones en los procesos electorales son profundas y multifacéticas. El efecto fatiga puede comprometer la legitimidad y la representatividad de los resultados electorales al distorsionar la distribución de votos en categorías menos prominentes, lo que perjudica a partidos minoritarios o candidatos que compiten por cargos de menor visibilidad (Tchintian, 2017; Tchintian & Scherlis, 2022). Asimismo, la sobrecarga cognitiva que enfrentan los votantes podría ampliar las desigualdades preexistentes, lo que podría afectar de manera desproporcionada a aquellos con menor nivel educativo o interés político (Burden & Kimball, 1998). Por lo tanto, la mitigación de este fenómeno a través de un diseño cuidadoso de los instrumentos de votación es esencial para promover una participación efectiva y garantizar sistemas electorales que reflejen fielmente la voluntad de los ciudadanos (Arceneaux, 2006; Tchintian & Scherlis, 2022).

Metodología

Este artículo analiza los efectos de la implementación de la BUP sobre el comportamiento electoral en las provincias argentinas de Córdoba y Santa Fe. El periodo de observación se extiende de 2011 a 2023, abarcando un total de ocho elecciones provinciales, cuatro por cada provincia, desde la primera implementación del nuevo instrumento hasta las últimas elecciones generales. El recorte temporal se justifica por tratarse del ciclo completo de uso de la BUP en ambos casos, lo que permite observar no solo los efectos iniciales identificados por los primeros estudios que abordaron el tema (Leiras & Calvo, 2011; Scherlis, 2011), sino también su posible evolución a lo largo del tiempo. En cada caso se incluye una breve reconstrucción del contexto político y las condiciones que motivaron la reforma electoral.

El análisis empírico se concentra en los principales efectos de la BUP sobre el comportamiento electoral. Para ello, se sistematizaron los resultados oficiales publicados por las autoridades electorales. Se trabajó con tres indicadores principales: el voto cruzado, el voto en blanco y el voto nulo; estos dos últimos se agrupan como indicadores del denominado efecto fatiga. Se analizaron exclusivamente elecciones generales, dado que Córdoba no utiliza el sistema PASO.

El análisis adopta, además, una perspectiva diacrónica, que permite observar la evolución de estos indicadores a lo largo del tiempo en cada provincia. Esta dimensión temporal resulta clave para evaluar si los efectos asociados al uso de la boleta única se sostienen, se intensifican o se modifican con el paso de las elecciones. De este modo, el enfoque no se limita a una comparación transversal entre distritos, sino que incorpora patrones de cambio y estabilización que emergen en el periodo 2011-2023.

La reforma electoral en Córdoba y Santa Fe

En Santa Fe, según su Constitución y Código Electoral provincial, el Poder Ejecutivo se elige por voto directo, por mayoría simple de sufragio y no admite la reelección para el cargo. Por su parte, el Poder Legislativo es bicameral y se conforma por una Cámara de Diputados con 50 bancas y una Cámara de Senadores con 19. La elección de los diputados responde a un criterio demográfico dentro de un distrito único que aplica una regla mayoritaria. Según lo establecido en el artículo 32 de la Constitución provincial, la agrupación política que obtiene la mayor cantidad de votos recibe automáticamente 28 bancas, mientras que las 22 restantes se distribuyen de manera proporcional entre las demás fuerzas políticas. Para la Cámara de Senadores rige un criterio territorial mayoritario y los senadores son elegidos en 19 distritos uninominales. En ambas cámaras, la renovación de mandatos se realiza de manera simultánea con los cargos ejecutivos, y se permite la reelección indefinida. Asimismo, se garantiza la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos. A diferencia de Córdoba, Santa Fe cuenta con un sistema de selección de candidaturas basado en elecciones PASO, y prohíbe tanto los apoyos como las candidaturas múltiples entre categorías.

La reforma electoral que introdujo la boleta única de papel en Santa Fe se inscribió en una agenda institucional más amplia iniciada en 2004, con la eliminación del doble voto simultáneo y la instauración del sistema PASO (Bianchi *et al.*, 2013; Blando, 2023). Ese año, por primera vez desde el regreso de la democracia en 1983, la gobernación dejó de estar en manos del Partido Justicialista (PJ) y pasó al Frente Progresista, Cívico y Social (FPCCS), una coalición integrada por el Partido Socialista (PS), la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica - ARI (CC-ARI), el Partido Demócrata Progresista (PDP) y el Partido Generación para un Encuentro Nacional (GEN). Este ciclo reformista se profundizó en 2009 con la presentación del proyecto de ley impulsado por el diputado de la coalición oficialista, Pablo Javkin (CC-ARI), en el marco de un contexto de deslegitimación del proceso electoral con boletas múltiples partidarias, alimentado por una serie de irregularidades detectadas en el escrutinio y conteo de votos para las elecciones nacionales en dicho distrito (Blando, 2023; Lodi, 2016).

Al momento de impulsar la reforma electoral en 2010, la distribución de fuerzas en la legislatura provincial favorecía al oficialismo en la Cámara de Diputados, donde contaba con una mayoría absoluta del 56% de las bancas. En cambio, no disponía de una mayoría en la Cámara de Senadores, donde solo controlaba el 26% de las bancas, mientras que su principal opositor, el Partido Justicialista (PJ), concentraba el 68%. El proyecto de ley fue tratado en primera instancia por la Cámara de Diputados y, posteriormente, aprobado en el Senado sin que se introdujeran modificaciones al texto original.

La boleta única santafesina presenta la oferta electoral completa dividida por categoría de cargos y diferenciada por colores: verde para gobernador, azul para senadores, naranja para diputados y así sucesivamente. Para emitir un voto válido, el elector debe marcar un casillero dentro de la boleta, y si deja todas las opciones sin marcar, se contabiliza como voto en blanco. Además, cada boleta única está adherida a un talón con numeración correlativa que debe desprenderse antes de depositarla en la urna y el orden de los partidos se determina por sorteo público.

Durante el debate legislativo (Fernández Castex, 2022), los defensores de la reforma subrayaron que el nuevo sistema electoral representa un avance en términos de transparencia y equidad, al eliminar prácticas de distorsión –como el robo de boletas– y facilitar una experiencia de votación más ordenada y accesible para el electorado. Se destacó que la boleta única, administrada por el Estado, iguala las condiciones de competencia entre partidos, simplifica la identificación de las opciones y aporta una señal de modernización institucional, en sintonía con estándares adoptados por otros países de la región. En contraposición, los sectores opositores advirtieron sobre las posibles dificultades de implementación, la falta de consenso entre las fuerzas políticas, la confusión que podría generar la multiplicidad de boletas por categoría y el riesgo de invisibilizar a candidatos que no ocuparan los primeros lugares de las listas (Fernández Castex, 2022, 2024).

Por su parte, el sistema electoral de Córdoba se encuentra consagrado por la Constitución provincial y el Código Electoral (Ley 9571). Estas normas establecen que la elección del Poder Ejecutivo se realiza cada cuatro años mediante sufragio directo y por mayoría simple, y se habilita la posibilidad de una reelección inmediata. Por su parte, el artículo 77° de la Constitución provincial establece que el Poder Legislativo es unicameral, con renovación total cada cuatro años de manera conjunta con los cargos ejecutivos, y se rige por un sistema electoral mixto segmentado en el cual existen dos o más arenas electorales que se encuentran superpuestas entre sí, y no hay vínculo entre ellas ya que la distribución de las bancas queda a criterio de cada una de las arenas en competencia (Calvo & Escolar, 2003).

La Legislatura cordobesa cuenta con un total de 70 bancas, 44 se eligen a partir de un criterio proporcional mediante la fórmula de D'Hondt y tomando a la provincia como distrito único, y las restantes 26 se eligen por principio de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, tomando como referencia la división departamental de la provincia. El mandato de los legisladores tiene una duración de cuatro años, con la posibilidad de reelección indefinida. A diferencia del nivel nacional, Córdoba no utiliza PASO ni tampoco cuenta con otro mecanismo alternativo de primarias, la selección de candidaturas queda a criterio de cada partido y su carta orgánica. Además, cuenta con paridad de género en las listas y no se admiten apoyos múltiples.

La provincia de Córdoba reformó su sistema electoral en 2008 y utilizó por primera vez la BUP en las elecciones provinciales de 2011. La reforma tuvo como generador los resultados electorales de 2007, marcados por una estrecha diferencia entre los principales candidatos y un extenso escrutinio provisorio que generó sospechas sobre la transparencia del proceso. En aquella contienda, el oficialista Juan Schiaretti (Unión por Córdoba), quien se desempeñaba como vicegobernador desde 2003, obtuvo el 37,17% de los votos, mientras que Luis Juez (Frente Cívico y Social), entonces intendente de la ciudad de Córdoba, alcanzó el 36,04%, según datos del Juzgado Electoral provincial. Además, el conteo provisorio de los votos tardó más de 18 horas, lo que incentivó denuncias de fraude por parte del candidato del Frente Cívico y Social (Bianchi *et al.*, 2013; Fernández Castex, 2022; Kohl, 2021).

En respuesta a los resultados de las elecciones de 2007, el gobernador Juan Schiaretti impulsó una reforma política que comenzó con la creación de la CCE. Esta comisión estuvo integrada por especialistas, académicos, representantes de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y legisladores provinciales, y tuvo como objetivo analizar el funcionamiento del sistema electoral y formular propuestas de mejora. El resultado de este trabajo fue un documento titulado “Así no va más”, que reunió 52 recomendaciones organizadas según su dimensión técnica, los niveles de consenso alcanzados y la factibilidad de implementación. Entre las propuestas principales se destacó la incorporación de la BUP como eje de modificación del régimen electoral provincial (Bianchi *et al.*, 2013; Fernández Castex, 2022).

El proceso avanzó mediante una Comisión Especial de Reforma Política en la Legislatura y su eventual tratamiento en el pleno. La agrupación oficialista Unión por Córdoba - Frente para la Victoria controlaba el 53% de las bancas, mientras que los principales bloques opositores: Frente Cívico y Social y Unión Cívica Radical controlaban el 17% cada uno (Fernández Castex, 2022). El proceso reflejó una reforma electoral cuyo eje central fue la modificación de la modalidad de votación, en línea con las recomendaciones realizadas por la CCE. En particular, la propuesta central fue la incorporación de la Boleta Única de Sufragio (BUS)², del voto electrónico de manera progresiva y la eliminación de la sumatoria de votos. Si bien la iniciativa también abordó otros aspectos vinculados al financiamiento de las campañas y cuestiones administrativas del proceso electoral, como la creación de la figura del fiscal público electoral, estos tuvieron un carácter más complementario dentro de un proyecto orientado prioritariamente a transformar el instrumento de votación.

Durante el debate legislativo, los argumentos a favor de la reforma giraron en torno a la transparencia, la equidad entre partidos, la eficiencia del proceso y la modernización institucional. Se

2. Este fue el nombre que la legislación electoral en Córdoba designó a la BUP.

destacaron beneficios como la reducción de costos, la eliminación del robo de boletas y la simplificación del acto de votar. Por el contrario, los sectores opositores expresaron preocupación por la falta de consenso, la incorporación de modificaciones a último momento, como los adhesivos³ y las dificultades para su comprensión que podría generar el nuevo formato, especialmente entre adultos mayores o votantes del interior. Asimismo, varios bloques reclamaron que el cambio en el instrumento de votación debía formar parte de una reforma constitucional más amplia, y no limitarse a ajustes técnicos.

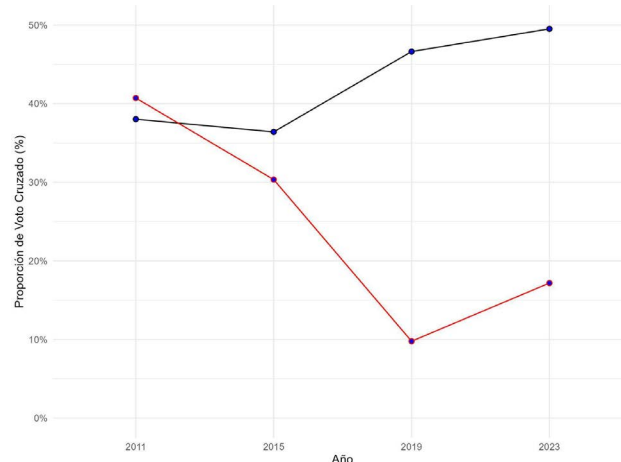
Este proceso de reforma puede interpretarse como una respuesta ante los déficits de legitimidad detectados en el proceso electoral de 2007. El nuevo instrumento adoptado fue la boleta única papel (BUT) que presenta todas las categorías de cargo en una sola hoja, organizadas en columnas por cargo y filas por agrupación política. Este modelo contempla un casillero de voto lista completa, incluye un código de barras para identificación, y su diseño final es definido por el Juzgado Electoral, que también realiza el sorteo del orden de aparición de los partidos.

El voto cruzado y la boleta única de papel

Para llevar adelante el análisis sobre el voto cruzado en las provincias de estudio, se presentan datos sobre las proporciones de voto cruzado para las categorías legislativas de cada provincia respecto de la categoría gobernador. Se toma como referencia el estudio de Rusk (1970), sobre el impacto de la boleta única en el voto dividido ya que argumenta que en contextos donde existen cambios en el diseño de la boleta o reformas recientes, el uso de proporciones permite una comparación directa del impacto. En este sentido, su estudio fue pionero en resaltar cómo los instrumentos de votación afectan las decisiones de los electores, sentando las bases para investigaciones posteriores sobre la relación entre el diseño de la boleta y el voto dividido.

La figura 1 presenta la proporción de voto cruzado en la provincia de Santa Fe para las categorías Diputados y Senadores⁴. Conforme avanzan los años desde la primera implementación de la BUP en esta provincia, la proporción del voto cruzado en la categoría de Diputados aumenta mientras que en Senadores desciende. Para Diputados se evidencia una proporción promedio de voto cruzado de 42,5% para el periodo 2011-2023. La mayor proporción de voto cruzado para esta categoría se presentó en las últimas elecciones generales de 2023 con un 49%, 11 puntos más respecto del primer uso de la boleta única en 2011; mientras que para Senadores se registra una proporción de voto cruzado promedio de 24,5% de entre 2011 y 2023. Desde la primera vez que se implementó la boleta única, esta categoría presentó un descenso en la proporción de voto cruzado respecto de la categoría Gobernador. En 2011, el voto cruzado fue del 41%, registrando así su mayor nivel y en 2019 el menor con un 10%.

Figura 1. Proporción de voto cruzado para las categorías Diputados y Senadores en elecciones generales. Santa Fe, 2011-2023



Fuente: elaboración propia según datos publicados por la autoridad electoral provincial.

Nota: la línea negra representa a Diputados y la roja representa a Senadores.

3. El oficialismo incorporó al proyecto de ley una disposición que permitía a los votantes emitir un voto partidario mediante un adhesivo con el logo de la agrupación política. Al adherirse en cualquier parte de la boleta, dicho adhesivo se interpretaría como un voto por lista completa para todas las categorías en juego.
4. El cálculo se realizó respecto de la cantidad de votos positivos que se emitieron para la categoría Gobernador.

Como se observa en la figura 2, desde 2011 se registra un descenso del voto cruzado en la categoría de Legislador por Distrito Único, con un promedio del 10,5% para el periodo analizado. En las últimas elecciones generales de 2023 se registró su menor valor de 6,5%, 7 puntos y medio menos respecto de la primera vez que se utilizó la boleta única en 2011, cuando la proporción de voto cruzado alcanzó casi el 15%. Para el caso de la categoría Legislador Departamental, se registra una situación diferente: la proporción de voto cruzado en 2011 y 2019 fue mayor respecto de 2015 y 2023. Si bien en las últimas elecciones generales registró un valor de 7% –casi similar a la categoría de Distrito Único–, no presenta la misma tendencia descendente. La categoría departamental presenta un promedio de 10% de voto cruzado para el período 2011-2023.

Figura 2. Proporción de voto cruzado para Legisladores por Distrito Único y Legisladores Departamentales en elecciones generales. Córdoba, 2011-2023



Fuente: elaboración propia según datos publicados por la autoridad electoral provincial.

Nota: la línea negra representa a Legisladores por Distrito Único y la roja Legisladores departamentales.

La centralidad del estudio del voto cruzado radica en los desafíos que genera en materia de gobernabilidad y situaciones de gobierno dividido, en donde el Poder Ejecutivo no logre obtener o construir las mayorías necesarias para avanzar con la implementación de su plan de gobierno. En ese sentido, la decisión de los votantes de emitir un voto partidario o cruzado varía en función de los incentivos generados por el instrumento de votación. El modelo de la BUP implementada en Córdoba, que contempla toda la oferta electoral en una sola hoja de votación y cuenta con el casillero de voto lista completa, crea mayores incentivos para emitir un voto partidario, mientras que la BUP dividida por categorías implementada en Santa Fe lo desincentiva, debido a que los electores deben realizar una elección por categorías, cada una independiente de la otra. En este modelo no existe el efecto arrastre entre las categorías ejecutivas y legislativas como puede suceder con las boletas múltiples partidarias o con la posibilidad del voto lista completa en la BUP cordobesa.

La proporción de voto cruzado en las categorías legislativas para la BUP cordobesa es menor respecto del modelo santafesino. En Córdoba, el promedio de la proporción de voto cruzado entre los años 2011 y 2023 para Legislador por Distrito Único es de 10,5% y para Legisladores departamentales de 10%; mientras que en el caso de la BUP dividida por categoría utilizada en la provincia de Santa Fe, los promedios de voto cruzado para las categorías legislativas se encuentran por encima de los niveles registrados en la BUP cordobesa. En la categoría de Diputados el promedio de la proporción de voto cruzado entre 2011 y 2023 fue de 42,5%, mientras que para la categoría Senadores fue de 24,5%.

De esta manera, se demuestra que la BUP dividida por categorías genera incentivos para votar a diferentes partidos en distintas categorías para una misma elección. Cabe destacar que la provincia de Santa Fe experimentó dos situaciones de gobierno dividido en el periodo analizado. En 2011, el oficialismo provincial no logró controlar las mayorías en ambas cámaras y en 2019, el Poder Ejecutivo solo pudo controlar la Cámara de Senadores, mientras que Diputados estuvo en manos de la oposición (Fernández Castex, 2022). Esto puede deberse a cuestiones de formato dividido en el cual los

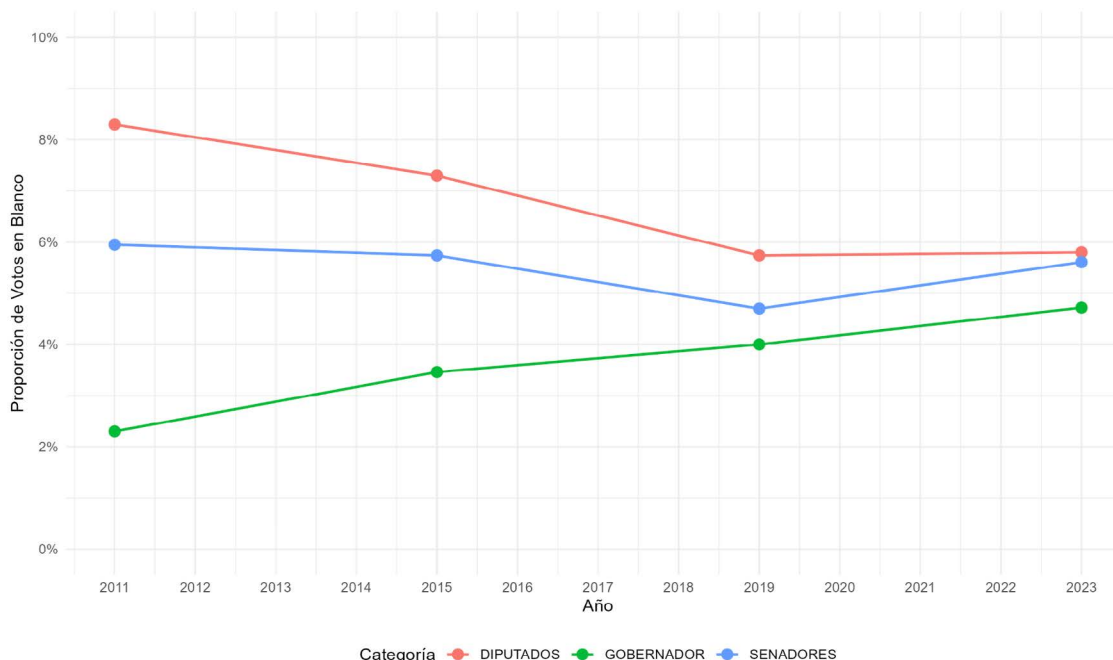
electores realizan la votación para cada una de las categorías independientemente de las otras, lo que desincentiva el voto partidario; mientras que ofrecerle al elector la posibilidad de emitir un voto por la lista completa desincentiva la emisión de un voto dividido entre categorías para una misma elección.

El efecto fatiga

El voto en blanco

En la figura 3, se observa la proporción de los votos en blanco para las categorías de los poderes Ejecutivo y Legislativo en las elecciones generales desde 2011 hasta 2023 en la provincia de Santa Fe. Desde la primera implementación de la boleta única de papel dividida por categorías en 2011, el promedio de voto en blanco para gobernador es de 4%, mientras que para las categorías legislativas se evidencia una mayor proporción respecto de esta: diputados (7%) y senadores (6%). Teniendo en cuenta la última elección con boleta partidaria en 2007, representa 3 puntos menos para las categorías Gobernador y Diputados y 6 puntos menos para Senadores (Fernández Castex, 2024). Si bien en las últimas elecciones generales de la provincia se observa cómo las tres categorías confluyen en un promedio del 5 y 6%, desde 2011 se evidencia una tendencia descendente en Diputados, pero un leve aumento en Senadores y Gobernador.

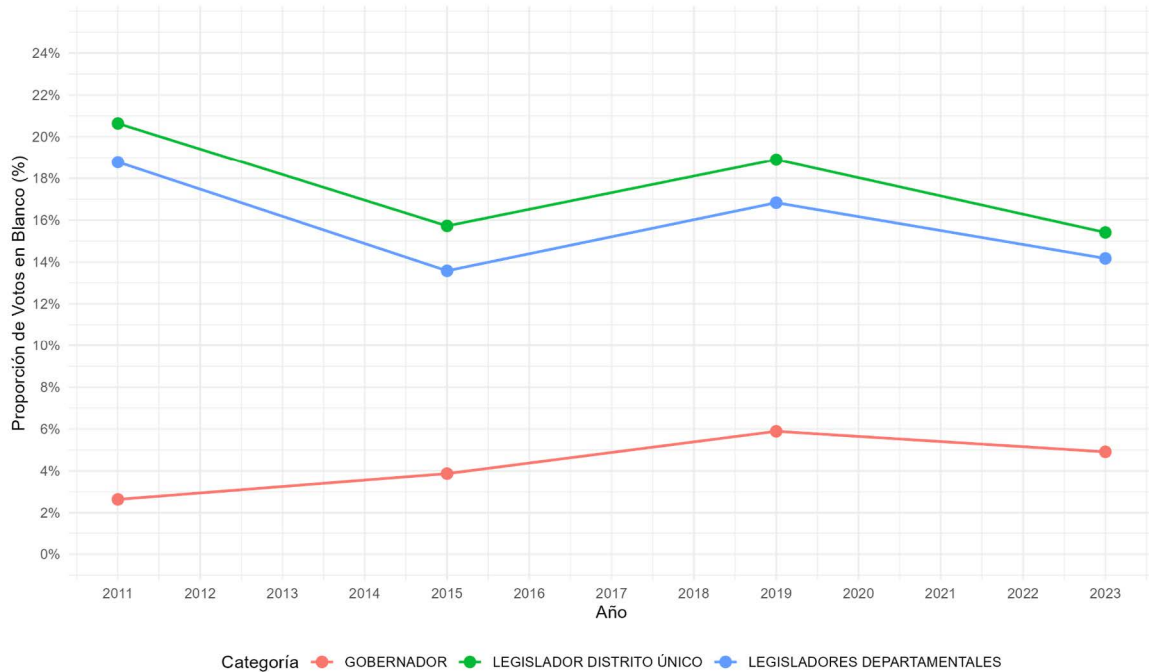
Figura 3. Proporción de voto en blanco en Santa Fe. Gobernador y Poder Legislativo, 2011-2023



Fuente: elaboración propia según datos publicados por la autoridad electoral provincial.

En la figura 4 se observa la proporción de votos en blanco para las categorías Ejecutivas y Legislativas en elecciones generales en la provincia de Córdoba entre 2011 y 2023. La categoría Gobernador presenta un promedio de voto en blanco de 4%, mientras que en Legislador por Distrito Único aumenta 14 puntos (18%) y en la de Legislador Departamental se incrementa en 12 puntos (16%). En la primera implementación de la BUP en 2011, el voto en blanco para gobernador fue del 3%, 3 puntos menos que en la última elección con boletas múltiples partidarias en 2007 (6%) (Fernández Castex, 2024). Sin embargo, en las categorías legislativas se evidenció un aumento exponencial de los votos en blanco. Para la elección de los legisladores de distrito único el voto en blanco en 2011 fue del 21%, 13 puntos más que lo registrado en 2007 con boletas múltiples partidarias, mientras que para el caso de los legisladores departamentales en 2011 fue del 19%, 9 puntos más respecto de 2007 (Fernández Castex, 2024).

Figura 4. Proporción de voto en blanco en Córdoba. Gobernador y Poder Legislativo, 2011-2023



Fuente: elaboración propia según datos publicados por la autoridad electoral.

El efecto fatiga tiene como principal consecuencia la disminución de la atención y el interés por parte del elector a medida que avanza en la elección de sus preferencias en la boleta. Los principales indicadores para analizar este impacto de los instrumentos de votación son la proporción de votos en blanco y los votos nulos emitidos en cada elección para cada una de las categorías de cargo en juego. Respecto de este fenómeno, el modelo de BUP de la provincia de Córdoba podría generar mayor efecto fatiga entre votantes respecto de la boleta única dividida por categorías.

Desde la primera implementación de la boleta única en la provincia de Córdoba, la proporción de votos en blanco saltó exponencialmente para las dos categorías legislativas (Fernández Castex, 2022). En 2011, para la categoría de Legislador de Distrito Único el voto en blanco fue de 21%, 13 puntos más respecto a la última elección con boleta múltiple partidaria 2007; en la categoría de Legislador Departamental se registró un 19% de voto en blanco, 9 puntos más respecto a 2007. Una de las principales explicaciones ofrecidas por las autoridades electorales para interpretar este fenómeno fue la existencia de un presunto problema de diseño en la BUP.

En la primera elección, la boleta única cordobesa presentó la columna “voto lista completa” con el logotipo de la agrupación política en competencia. Las autoridades explicaron que los altos niveles de voto en blanco en estas categorías se debieron a una confusión por parte de los electores ya que se encontró una gran cantidad de boletas únicas que tenían solo una marca en la columna de gobernador (Fernández Castex, 2022; Scherlis, 2011). Dichos casos fueron interpretados como intentos por parte del electorado de emitir un voto por lista completa, utilizando para ello el casillero correspondiente a la categoría de gobernador, en línea con la práctica habitual de asociar a la agrupación política con la figura de la candidatura ejecutiva, tal como ocurre en el sistema de boletas partidarias múltiples. Para la segunda elección con BUP en 2015, se realizó un cambio de diseño y el casillero de voto lista completa pasó a estar referenciado con la foto del candidato a gobernador con el objetivo de evitar los altos niveles de voto en blanco registrados en 2011. Sin embargo, la proporción del voto en blanco no recuperó sus niveles históricos. Para la categoría Legislador por Distrito Único el promedio de voto en blanco entre 2011 y 2023 fue de 18%, mientras que para la de Legislador Departamental fue de 16% para el mismo periodo.

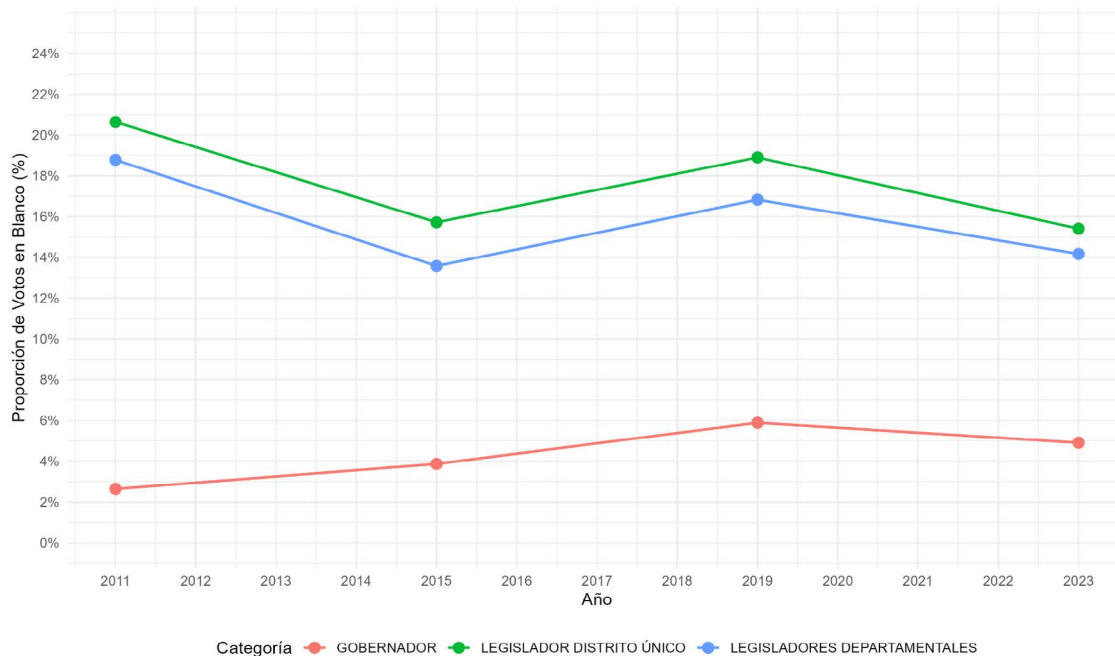
Por su parte, desde que se incorporó la BUP dividida en categorías en 2011, en la provincia de Santa Fe se presentan menores niveles de voto en blanco respecto de la boleta única de Córdoba. El

promedio del voto en blanco en Diputados entre 2011 y 2023 es de 7%, y para el caso de Senadores, durante el mismo periodo, se registró un promedio de 5,5%. Además, se destaca la diferencia entre ambas categorías. Se evidencian mayores niveles de voto en blanco en Diputados que en Senadores. Una de las variables que podría estar interviniendo en esta diferencia es que la elección de senadores se hace por medio de un sistema mayoritario de distritos uninominales, lo que generaría incentivos para una identificación más clara de los candidatos respecto de la elección de una lista proporcional.

El voto nulo

En la figura 5 se observa la proporción de votos nulos para las categorías Gobernador y Poder Legislativo en Elecciones Generales para el periodo 2011-2023 en la provincia de Santa Fe. En el caso de la categoría Gobernador, el promedio de voto nulo desde 2011 fue del 4%. No obstante, a partir de la implementación de la BUP dividida por categorías, se observó un aumento significativo del voto nulo en las tres categorías analizadas. Durante las elecciones con boleta múltiple partidaria, el promedio de voto nulo en esas mismas categorías era cercano al 1% (Fernández Castex, 2022). En Diputados, el promedio de voto nulo entre 2011 y 2023 fue del 5%. En 2011 se registró un salto de 7 puntos respecto de la última elección con boleta múltiple partidaria, mientras que para Senadores el promedio desde 2011 también fue de 5% y en dicho año registró un salto de 6 puntos respecto de la última con boleta múltiple partidaria (Fernández Castex, 2024).

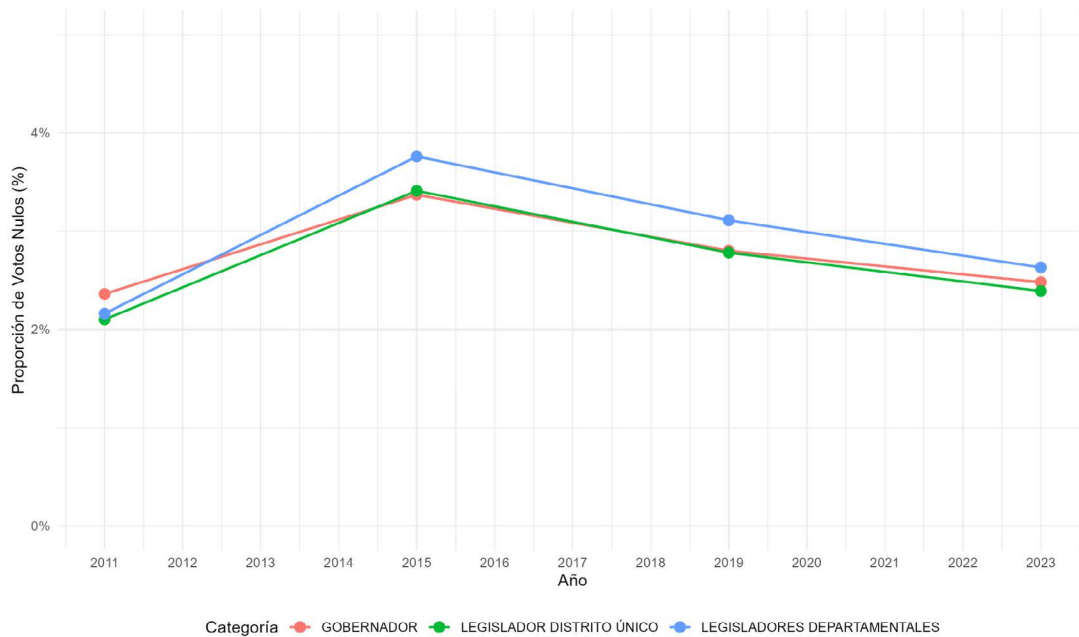
Figura 5. Voto nulo en Santa Fe, elecciones generales. Gobernador y Poder Legislativo, 2011-2023



Fuente: elaboración propia según datos publicados por la autoridad electoral provincial.

En la provincia de Córdoba, como muestra la figura 6, desde la implementación de la BUP en 2011, el promedio de voto nulo se mantiene en un 3% tanto en la categoría de Gobernador como en las de Legislador por Distrito Único y Legislador Departamental. Estos niveles no representan un aumento significativo respecto del periodo anterior con boleta múltiple partidaria (Fernández Castex, 2024). Así, desde su incorporación, la BUP en Córdoba muestra una tendencia estable y homogénea en la proporción de votos nulos entre las distintas categorías analizadas.

Figura 6. Proporción de Voto nulo en Córdoba. Gobernador y Poder Legislativo (2011-2023)



Fuente: elaboración propia según datos publicados por la autoridad electoral provincial.

Respecto al voto nulo, ambos modelos presentan niveles similares, aunque la boleta única dividida por categoría presentó una situación particular en su primera implementación. En 2011, los niveles de votos anulados aumentaron exponencialmente respecto de la última elección con boletas múltiples partidarias (Fernández Castex, 2022). Para la categoría Gobernador se evidencia un salto de 3 puntos, mientras que en Diputados es de 7 puntos y en Senadores de 6 puntos. Este fenómeno puede explicarse a partir de una característica de diseño y formato que tuvo la boleta santafesina en la elección de 2011. En esta elección, el instrumento de votación incluyó un casillero de voto en blanco en el cual se debía realizar una marca para expresar dicha preferencia (Bianchi *et al.*, 2013; Fernández Castex, 2022). Dejar la boleta en blanco significó anular el voto. Las autoridades explicaron que en el escrutinio definitivo se encontró una gran cantidad de boletas únicas sin marcar (Scherlis, 2011).

En ese sentido, se interpretó que los electores habían intentado expresar un voto en blanco, replicando el comportamiento habitual en el sistema de boletas partidarias múltiples, lo que se manifiesta al no incluir ninguna boleta dentro del sobre. Por eso, en la elección de 2015 se decidió retirar el casillero y catalogar el voto en blanco como la no realización de marca alguna en la boleta. Si bien se logró reducir casi a la mitad la proporción de votos nulos contabilizados en la primera elección para las categorías legislativas, en estas no se volvió a los niveles históricos. El promedio de voto nulo en Diputados y Senadores entre 2011 y 2023 fue de 5%, 3 puntos más que su promedio histórico (Fernández Castex, 2022). Mientras que en la categoría de Gobernador se mantienen en promedio los mismos niveles de voto nulo que en su primera implementación y cuenta con un promedio de 4 puntos entre 2011 y 2023, 2 puntos más del promedio histórico (Fernández Castex, 2022).

Conclusión

El objetivo de este estudio fue analizar los impactos que tuvo la implementación de la BUP en las provincias argentinas de Córdoba y Santa Fe durante el período 2011-2023. A partir de indicadores como la proporción de voto cruzado y el efecto fatiga, se examinó cómo los diferentes formatos de boleta única adoptados en cada jurisdicción incidieron en el comportamiento electoral. En efecto, los cambios en la modalidad de votación y en la forma en que se presenta la oferta electoral ante el electorado pueden generar variaciones significativas en las decisiones de voto. Cada instrumento de votación, en este sentido, condiciona las opciones del electorado en tanto facilita o limita determinadas elecciones.

El diseño del instrumento de votación incide directamente en la forma en que las personas eligen entre votar por una misma agrupación para todas las categorías o distribuir sus preferencias entre distintos partidos. En este sentido, el formato de boleta única que presenta toda la oferta electoral en una sola hoja e incluye una columna para optar por la lista completa tiende a desalentar el voto cruzado, al facilitar una opción unificada. Por el contrario, la boleta única dividida por categorías, al requerir una selección diferenciada para cada cargo en juego, fomenta decisiones más independientes y, con ello, un mayor incentivo a dividir el voto entre distintas fuerzas políticas.

Cuando la boleta concentra un gran número de categorías en una sola hoja y su tamaño es considerable, puede generar un efecto de fatiga cívica. Los votantes tienden a enfocarse solo en las categorías que consideran más relevantes o con las que están más familiarizados, lo que incrementa la probabilidad de votos en blanco o nulos en cargos percibidos como secundarios, como los legislativos. Asimismo, esta fatiga puede influir en la forma en que los electores seleccionan las opciones en la boleta, lo que favorece a las que se encuentran en posiciones más visibles o al inicio del listado. Este fenómeno, conocido como efecto de primacía, puede beneficiar desproporcionadamente a ciertas agrupaciones por su ubicación en la papeleta. En contextos con una oferta electoral extensa, los atajos cognitivos utilizados por los votantes pueden volverse menos eficaces y producir sesgos involuntarios. Por ello, resulta clave prestar atención a la manera como la organización visual de la boleta puede condicionar el comportamiento electoral.

Cualquier cambio en el instrumento de votación debe contemplar criterios de equidad en la presentación de la oferta electoral y asegurar que la información disponible facilite la identificación de las preferencias por parte del electorado. Es clave evitar diseños que puedan generar sesgos, como el orden o la visibilidad desigual de las opciones. A su vez, resulta fundamental promover procesos de capacitación tanto para votantes como para autoridades de mesa, fortaleciendo la confianza y la previsibilidad del sistema. Estos procesos deben desarrollarse a través de un diálogo político amplio y consensuado, evitando reformas abruptas que puedan generar resistencias o comprometer la estabilidad del sistema electoral.

En función de los hallazgos y aprendizajes derivados de los casos analizados, se proponen una serie de orientaciones generales para fortalecer futuros procesos de reforma electoral a nivel subnacional. En primer lugar, es clave que las reformas se construyan sobre consensos políticos amplios, evitando impulsos unilaterales que tienden a generar resistencias y menor legitimidad. La participación activa de actores sociales, académicos y técnicos contribuye a dotar de transparencia, pluralidad y solidez técnica al proceso reformista.

En segundo lugar, se destacan principios de diseño e implementación que deberían guiar la adopción de nuevos instrumentos de votación. El diseño debe garantizar igualdad de condiciones entre fuerzas políticas, claridad visual y accesibilidad para todo el electorado. Es recomendable validar técnicamente el instrumento antes de su aplicación, mediante pruebas piloto. En cuanto a la implementación, es fundamental desarrollar campañas de capacitación amplias, planificar con suficiente antelación y contemplar las particularidades normativas de cada sistema electoral. Asimismo, se sugiere considerar esquemas de implementación progresiva y establecer mecanismos de monitoreo y evaluación posteriores a la elección, a fin de corregir desajustes y recoger evidencia útil para futuras reformas.

Referencias

- Alesina, A., & Rosenthal, H. (1995). *Partisan politics, divided government, and the economy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720512>
- Alles, S., Barnes, T. D., & Tchintian, C. (2023). *The representational consequences of electronic voting reform: Evidence from Argentina. Elements in campaigns and elections*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108973960>
- Arceneaux, K. (2006). The federal face of voting: Are elected officials held accountable for the functions relevant to their office? *Political Psychology*, 27(5), 731-754. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2006.00530.x>
- Barnes, T. D., Tchintian, C., & Alles, S., (2017). Assessing ballot structure and split ticket voting: Evidence from a quasi-experiment. *The Journal of Politics*, 79(2), 439-456. <https://doi.org/10.1086/688677>
- Bianchi, M., Lodi, L., Mutti, G., Ferreyra I., Perotti, S., Giletta, E., & Alsaino, N. (2013). *Boleta Única. Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*. UNR editora.
- Blando, O. (2023). La boleta única de papel en Santa Fe: balance a más de diez años de su primera implementación. *Revista Argentina de Derecho Electoral*, 8.

- Bowler, S., Donovan, T., & Brockington, D. (2003). *Electoral reform and minority representation: Local experiments with alternative elections*. Ohio State University Press.
- Burden, B. C., & Kimball, D. C. (1998). A New approach to the study of ticket splitting. *The American Political Science Review*, 92(3), 533-544. <https://doi.org/10.2307/2585479>
- Burden, B. C., & Kimball, D. C. (2009). *Why Americans split their tickets: Campaigns, competition, and divided government*. University of Michigan Press.
- Burden, B. C., & Helmke, G. (2009). The comparative study of split-ticket voting. *Electoral Studies*, 28(1), 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2008.06.004>
- Calvo, E., & Escolar, M. (2003). The local voter: A geographically weighted approach to ecological inference. *American Journal of Political Science*, 47(1), 189-204.
- Calvo, E., Escolar, M., & Pomares, J. (2009). Ballot design and split ticket voting in multiparty systems: Experimental evidence on information effects and vote choice. *Electoral Studies*, 28(2), 218-231. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2008.08.004>
- Contreras, C., & Scherlis, G. (2021). Retomando la discusión sobre el instrumento de sufragio. La opción de boleta única. En C. Contreras y A. Pérez (Eds.), *Reformas electorales y democracia*. Prometeo Libros. <https://doi.org/10.2307/jj.17207137.18>
- Darcy, R. (1986). Position effects with party column ballots. *Western Political Quarterly*, 39(4), 648-662. <https://doi.org/10.1177/106591298603900406>
- Fernández Castex, A. (2022). A una década del cambio en la forma de votar en Córdoba y Santa Fe: un estudio comparado sobre la BUP. *Revista Horizontes Ciencia Política*.
- Fernández Castex, A. (2024). *Procesos de reforma electoral subnacional: cambios en la forma de votar en Argentina*. Ponencia presentada en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia de la Universidad Nacional de Rosario.
- Herrnson, P., Niemi, R., Hanmer, M., Traugott, M., Francia, P., Bederson, B., & Conrad, F. (2008). Voter's evaluations of electronic voting systems results from usability field study. *American Politics Research*, 26(4), 580-611. <https://doi.org/10.1177/1532673X08316667>
- Kimball, D. C., & Kropf, M. (2005). Ballot design and unrecorded votes on paper-based ballots. *Public Opinion Quarterly*, 69(4), 508-529. <https://doi.org/10.1093/poq/nfi054>
- Kohl, N. (2021). Reformas políticas en la Córdoba reciente (2011 -2008). [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Córdoba].
- Leiras, M., & Calvo, E. (2011). *La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas*. Cippec.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Lodi, M. L. (2011). Boleta única: una [e]lección subnacional. *Revista Espacios Políticos*, 12(7).
- Lodi, M. L. (2016). *Reforma con reformas: implementación de la Boleta Única en Santa Fe. Observaciones y evaluaciones en perspectiva comparada*. Documento para el Seminario de Evaluación de los Procesos Electorales y Propuestas para su Perfeccionamiento. Cámara Nacional Electoral.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997). Juan Linz, presidentialism, and democracy: A critical appraisal. *Comparative politics*, 449-471. <https://doi.org/10.2307/422014>
- Patterson, S. C., & Caldeira, G. A. (1985). Mailing in the vote: Correlates and consequences of absentee voting. *American Journal of Political Science*, 766-788.
- Pomares, J., Leiras, M., Page, M., & Lenarduzzi, J. (2011). *Cambios en la forma de votar. La experiencia de la boleta única en Santa Fe*. Cippec.
- Reynolds, A., & Steenbergen, M. (2006). How the world votes: The political consequences of ballot design, innovation and manipulation. *Electoral Studies*, 25(3), 570-598. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.06.009>
- Rodden, J. (2010). The geographic distribution of political preferences. *Annual Review Political Science*, 13(1), 321-340.
- Rusk, J. (1970). The effect of the Australian ballot reform on split ticket voting 1876-1908. *American Political Science Review*, 64(4), 1220-1238. <https://doi.org/10.2307/1958367>
- Scherlis, G. (2011). *Los diferentes modelos de boleta única y su impacto en el comportamiento electoral. Hipótesis sobre los casos de Córdoba y Santa Fe*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP y la Universidad Católica de Córdoba.
- Tchintian, C. (2017). *Ballots, vote casting procedures and electoral outcomes* [Tesis Doctoral], Rice University.
- Tchintian, C., & Scherlis, G. (2022). *Claves para pensar un cambio en el instrumento de votación a nivel nacional: hacia la boleta única papel en Argentina*. Cippec.

- Tula, M. I. (2005). *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Cippec, Ariel Ciencia Política.
- Tula, M. I., & De Luca, M. (1999). Lista sábana, preferencias y tachas. Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en Argentina. *Revista POSTdata*, 5, 97-146.
- Walker, J. L. (1966). Ballots forms and voter fatigue: An analysis of the office block and party column ballots. *Midwest Journal of Political Science*, 10(2), 448-463. <https://doi.org/10.2307/2108922>



5. SERIE LA NATURALEZA DE LO SIMPLE

Dibujo sobre tela de toldillo

140x70 cm

2024

Ni descentralización, ni voto obligatorio: la representación política de las mujeres en los gobiernos regionales chilenos

Neither decentralization nor compulsory voting: Women's political representation in Chile's regional governments

Susana Riquelme Parra 

Universidad de Concepción, Chile.
susanariquelme@udec.cl

Artículo: Recibido el 4 de abril de 2025 y aprobado el 2 de junio de 2025.

Cómo citar este artículo:

Riquelme Parra, S. (2025). Ni descentralización, ni voto obligatorio: la representación política de las mujeres en los gobiernos regionales chilenos. *Reflexión política* 27 (55), pp. 74-87. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5342>

Resumen

Este estudio analiza la representación de las mujeres en los gobiernos regionales de Chile (elecciones 2021-2024). Aunque la proporción de candidatas creció ligeramente tras la elección directa de autoridades y el voto obligatorio, en 2024 no se eligió a ninguna mujer. Los hallazgos confirman que, sin reglas de paridad que aseguren una oferta equilibrada de candidaturas, la descentralización reproduce las barreras partidarias y territoriales que restringen el acceso de las mujeres al poder subnacional.

Palabras clave: *representación política de las mujeres, gobiernos subnacionales, desigualdad de género, descentralización, voto obligatorio.*

Abstract

This study examines women's representation in Chile's regional governments during the 2021 and 2024 elections. Although the share of women candidates rose slightly after the introduction of direct elections for regional authorities and compulsory voting, no woman was elected in 2024. The findings show that, without binding parity rules to ensure a balanced slate of candidates, decentralization simply reproduces party and territorial barriers that limit women's access to subnational power.

Keywords: *Women's political representation, subnational governments, gender inequality, decentralization, mandatory voting.*

Introducción

La elección de gobernadores regionales en Chile desempeña un papel fundamental en la descentralización del poder político y en la democratización de las estructuras de gobierno subnacionales. Esta medida representa un hito en la evolución del proceso de regionalización del país, al permitir que la ciudadanía participe directamente en la designación de sus autoridades regionales, fortaleciendo así la legitimidad democrática de estos cargos. La creación del cargo de gobernador regional, elegido por sufragio universal desde 2021, reemplazó a la figura del intendente, previamente designado por el presidente de la República, lo que marcó un quiebre con la tradición centralista del sistema político chileno.

En este proceso de transformación institucional, otro factor que incide de manera significativa en la configuración del escenario político subnacional es la reintroducción del voto obligatorio en Chile

a partir del año 2022. Esta medida, que modifica sustancialmente las condiciones de participación electoral, tendrá un impacto directo en la elección de gobernadores regionales en 2024, al ampliar de manera considerable el universo de votantes y modificar los patrones de comportamiento electoral observados bajo el régimen de voto voluntario.

La implementación del voto obligatorio implica, además, desafíos importantes para las candidaturas regionales, que deberán adaptarse a un electorado más amplio y heterogéneo, cuyas prioridades y niveles de información política pueden variar considerablemente. Este cambio estructural obliga a repensar las estrategias de campaña, los mecanismos de representación y la forma en que se construye la conexión entre los liderazgos regionales y sus respectivas comunidades (Bargsted & González, 2024). En este sentido, tanto la elección directa de autoridades como la obligatoriedad del voto configuran un nuevo ciclo institucional que tensiona y redefine el proceso de descentralización en Chile.

En este nuevo escenario institucional, aún persisten de manera preocupante las brechas de género en la representación política. A pesar de los avances normativos en materia de género, como la ley de cuotas en candidaturas parlamentarias y las reformas que impulsaron la paridad en el proceso constituyente, la presencia de mujeres en cargos de elección popular, especialmente a nivel subnacional, continúa siendo significativamente inferior a la de los hombres (Hinojosa & Piscopo, 2022).

En las elecciones de 2021, apenas dos mujeres fueron electas como gobernadoras regionales, lo que representa menos del 10% del total de autoridades en estos cargos (Serval, 2021). Este dato pone en evidencia que la apertura institucional por sí sola no garantiza una representación sustantiva, sino que debe ir acompañada de políticas activas de inclusión y de una transformación en los imaginarios sociales que aún asocian el liderazgo político con lo masculino (Franceschet *et al.*, 2012).

Diversos estudios han mostrado que cuando las mujeres acceden a espacios de representación tienden a impulsar agendas vinculadas al bienestar social, la igualdad de género, la educación y la salud, lo que amplía el espectro de intereses considerados en la formulación de políticas (Schwindt-Bayer, 2010; UN Women, 2020). Por tanto, garantizar una representación paritaria no es solo una cuestión de justicia, sino también de eficacia y legitimidad democrática.

Las estructuras partidarias, las dinámicas territoriales y las normas socioculturales inciden de manera decisiva en la configuración de las oportunidades políticas para las mujeres. Asimismo, los contextos locales, con sus especificidades culturales y sociales, pueden reforzar estereotipos de género que limitan la percepción de legitimidad del liderazgo femenino (Piscopo, 2016; Hinojosa, 2012). Estas condiciones estructurales y simbólicas operan de manera entrelazada, y restringen las posibilidades de una participación política equitativa.

La falta de condiciones materiales de igualdad, como el acceso equitativo al financiamiento y a redes de apoyo político, limita la efectividad de estas reformas (Hinojosa & Piscopo, 2018). Por tanto, si bien las reformas son un paso necesario, deben estar acompañadas de transformaciones institucionales y culturales más profundas para avanzar hacia una democracia verdaderamente paritaria.

Las cuotas de género han sido efectivas para ampliar la representación femenina en los parlamentos nacionales, al obligar a los partidos a incluir mujeres en sus listas y mejorar sus oportunidades de ser electas (Franceschet *et al.*, 2012). Sin embargo, su ausencia o aplicación limitada en el ámbito subnacional continúa generando desigualdades importantes en el acceso de las mujeres a cargos ejecutivos y legislativos locales (Hinojosa, 2012).

Según Hinojosa y Piscopo (2018), las dinámicas territoriales también juegan un rol clave en esta desigualdad, ya que las candidaturas femeninas tienden a concentrarse en distritos urbanos y políticamente progresistas, donde hay mayor apertura hacia el liderazgo femenino. En contraste, las regiones rurales y más conservadoras muestran una participación significativamente menor de mujeres, lo que refleja no solo un problema de distribución geográfica, sino también de oportunidades reales para competir en condiciones de igualdad (Krook & O'Brien, 2012).

El presente estudio examina las elecciones de gobernadores regionales en Chile (2021 y 2024) desde una perspectiva de género, definiendo la subrepresentación como la brecha entre la proporción de mujeres en el padrón electoral ($\approx 52\%$) y su presencia descriptiva en candidaturas y cargos electos. El análisis busca determinar si la reintroducción del voto obligatorio modificó dicha brecha y qué

dinámicas partidarias la explican. En concreto, la investigación pregunta ¿por qué, tras dos elecciones de gobernadores regionales con voto obligatorio, persiste una brecha entre la proporción de candidatas mujeres y la nula elección de gobernadoras? Esta formulación permite analizar, en una misma secuencia, los factores que inciden en primera instancia en la nominación y, luego, en el resultado electoral.

Para lograr lo anterior, el estudio plantea dos objetivos específicos. El primero consiste en medir la brecha descriptiva de género entre las candidaturas y los cargos efectivamente obtenidos por mujeres en las elecciones de gobernadores regionales de 2021 y 2024. El segundo busca examinar la manera en que la combinación del voto obligatorio con una oferta electoral limitada de candidatas afecta la probabilidad de éxito de las mujeres, considerando tanto el volumen como la distribución partidaria de las nominaciones.

De estos objetivos se desprenden dos hipótesis de trabajo. La hipótesis 1 (barreras partidarias), plantea que la ausencia de cuotas y la existencia de estructuras partidarias centralizadas reducen la probabilidad de nominación y elección de mujeres como gobernadoras regionales. La hipótesis 2 (oferta limitada), plantea que la oferta reducida de candidatas explica la continuidad de la brecha de género, aun después de la reimplantación del voto obligatorio.

El proceso de descentralización en Chile y la instauración de elecciones de gobernadores regionales (Ley 21.073)

La descentralización ha sido un tema recurrente en la agenda política chilena, especialmente desde el retorno a la democracia en 1990, cuando se retomó el debate sobre la necesidad de redistribuir el poder territorial como parte de un proceso de profundización democrática (Suárez-Cao *et al.*, 2017). A lo largo de estas décadas, las políticas públicas han buscado una mayor autonomía regional, aunque con logros limitados y muchas veces simbólicos, dada la persistencia de una estructura estatal fuertemente centralizada (Atria, 2014).

A partir de los años 2000, estas demandas por descentralización cobraron mayor fuerza en distintas regiones del país, manifestándose a través de movilizaciones sociales que exigían mayor autonomía en la toma de decisiones y en la gestión de recursos públicos. Durante el segundo gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet (2014-2018) se impulsó una reforma institucional clave en materia de descentralización política, que culminó con la promulgación de la Ley 21.073 en 2017. Esta legislación estableció por primera vez la elección directa de gobernadores regionales, reemplazando a los intendentes designados por el Ejecutivo por autoridades electas mediante sufragio universal, con el objetivo de fortalecer la legitimidad democrática a nivel subnacional (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017).

La promulgación de la Ley 21.073 fue el resultado de una articulación entre diversos actores políticos y sociales que impulsaron una reforma orientada a fortalecer la democracia subnacional y avanzar en el proceso de descentralización del Estado chileno (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017).

Como advierten Hinojosa y Piscopo (2018), esta reforma institucional careció de una perspectiva de género desde su diseño, omitiendo mecanismos orientados a asegurar la representación equitativa de mujeres en los nuevos espacios de poder regional. En consecuencia, se reprodujo una lógica institucional que prioriza la redistribución territorial del poder sin atender las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres en la política.

Una reforma que excluye a las mujeres

En Chile, las reformas descentralizadoras aluden al paquete normativo aprobado entre 2016 y 2018 que incluyó la Ley 21.073 de 2017, por medio de la cual se creó la elección directa de gobernadoras y gobernadores regionales, y la Ley 21.074 (2018), que transfirió competencias administrativas y presupuestarias desde el nivel central a los gobiernos regionales. Estas leyes completan un proceso iniciado con la reforma constitucional de 2009 y buscan redistribuir poder político, financiero y de gestión hacia las regiones.

La literatura advierte que la descentralización produce efectos ambivalentes debido a que crea más cargos, pero sin paridad, lo que puede masculinizar el nuevo nivel (Piscopo & Hinojosa 2018). El caso chileno confirma esta “paradoja” al pasar de 6 a 0% de gobernadoras.

Por tanto, hablar de una perspectiva de género en la descentralización implica que el diseño institucional incorpore mecanismos para corregir las asimetrías existentes entre mujeres y hombres. En

el plano electoral, esto supone reglas de paridad o cuotas para las candidaturas ejecutivas subnacionales; en el ámbito administrativo, implica la inclusión de criterios de presupuestación con enfoque de género y la creación de instancias regionales responsables de la igualdad. La ausencia de tales disposiciones en las leyes 21.073 y 21.074 permitió que las élites partidarias aplicaran sus propios filtros de selección sin contrapesos legales, reproduciendo la subrepresentación de las mujeres.

La primera elección de gobernadores regionales tuvo lugar en el año 2021, seguida de una segunda elección en 2024 bajo el nuevo régimen de voto obligatorio. Estos comicios evidenciaron limitaciones significativas en términos de representación de género, lo que plantea la necesidad de evaluar el impacto real de las reformas electorales en la inclusión de mujeres.

En las dos elecciones de gobernadores regionales realizadas hasta ahora (en 2021 y 2024), los resultados han evidenciado una subrepresentación preocupante de mujeres, lo que refleja barreras estructurales que subsisten en los niveles subnacionales de gobierno. Estas barreras se expresan tanto en los mecanismos de nominación partidaria como en la distribución desigual de los recursos de campaña, el acceso limitado a redes de apoyo político y la persistencia de estereotipos de género que desacreditan el liderazgo de las mujeres, especialmente en contextos territoriales más conservadores (Franceschet & Thomas, 2016; Hinojosa, 2012).

Las barreras de género ponen en cuestión la equidad de las reformas descentralizadoras y debilitan los principios democráticos de inclusión y representación al reproducir un sistema que, en la práctica, privilegia la presencia masculina en los espacios de poder (Freidenberg, 2021a).

Las barreras que excluyen a las mujeres del acceso a cargos como el de gobernadora regional, evidencian una brecha en términos de equidad de género y, además, tienen profundas implicaciones políticas y sociales. Esta exclusión limita el alcance transformador de las reformas descentralizadoras al reproducir estructuras de poder masculinizadas en los niveles subnacionales, lo que debilita la promesa de democratización territorial y socava los principios de representación inclusiva (Franceschet & Thomas, 2016).

Desde una perspectiva política, esta exclusión debilita la legitimidad de las instituciones regionales, al no reflejar la diversidad de la ciudadanía a la que representan (Suárez-Cao, *et al.*, 2017). La ausencia de mujeres en estos espacios restringe la posibilidad de incorporar perspectivas más inclusivas en la toma de decisiones, lo que afecta la calidad de las políticas públicas y su capacidad para abordar de manera efectiva las necesidades de toda la población (PNUD, 2022).

En términos sociales, la subrepresentación de mujeres refuerza estereotipos de género que asocian el liderazgo político con los hombres, lo que dificulta la construcción de referentes femeninos en el ámbito regional y genera barreras para futuras generaciones de mujeres líderes (Htun & Piscopo, 2018). Esta situación también afecta la percepción ciudadana de la igualdad de oportunidades, genera un sentimiento de desafección hacia las instituciones políticas y cuestiona la efectividad de las reformas orientadas a fortalecer la democracia local (Freidenberg, 2021b).

La literatura identifica cuatro familias de variables que inciden en la representación de género (Pitkin, 1985; Krook, 2010; Schwindt-Bayer, 2018): 1) Político-institucionales: reglas electorales, presencia de cuotas o paridad y grado de descentralización; 2) Estructurales socioeconómicas: desarrollo humano regional y urbanización (Jones *et al.*, 2012); 3) Movilización social y jurídica: densidad de organizaciones feministas y litigios estratégicos (Piscopo, 2015); y 4) Culturales/actitudinales: valores de género y conservadurismo religioso (Freidenberg y Gilas, 2020).

Barreras para la representación de mujeres a nivel subnacional

Normas y reglas electorales

En las últimas décadas, Chile ha registrado avances significativos en la representación política de las mujeres, en gran medida impulsados por reformas legales y cambios en las dinámicas sociopolíticas. La implementación de la Ley de Cuotas en 2015 (Ley 20.840), la cual establece que ningún género puede superar el 60% de las candidaturas parlamentarias de los partidos políticos, marcó un punto de inflexión al fomentar una mayor inclusión de mujeres en el Congreso Nacional. Esta medida permitió que la representación femenina en la Cámara de Diputadas y Diputados aumentara del 15,8% en 2013 al 22,6% en 2017, marcando un progreso gradual hacia una mayor equidad de género en el ámbito legislativo (PNUD, 2018).

Un ejemplo reciente que evidencia el impacto de la paridad en el rediseño institucional es la Convención Constitucional chilena. Este órgano fue pionero a nivel mundial al establecer una regla de paridad de género en su conformación, lo que aseguró una representación equilibrada entre mujeres y hombres. Tal como analizan Piscopo y Suárez-Cao (2024), esta innovación paritaria promovió una mayor inclusión descriptiva y abrió espacio para una representación sustantiva, en la que las mujeres lograron posicionar temas como la igualdad de género, el trabajo doméstico y de cuidados, la violencia estructural y los derechos colectivos de los pueblos originarios. No obstante, las autoras advierten que el avance hacia la paridad se enfrentó a resistencias políticas y culturales, así como a limitaciones estructurales que obstaculizaron la consolidación de una institucionalidad verdaderamente igualitaria.

El estudio de Freidenberg (2021b) sobre el impacto de las cuotas de género en América Latina destaca que, si bien estas medidas no son una solución definitiva, sí generan un cambio significativo al modificar los incentivos de los partidos políticos para postular a mujeres. Sin embargo, en el caso chileno, la falta de cuotas en las elecciones subnacionales reproduce un sistema donde las mujeres enfrentan barreras para acceder a posiciones de liderazgo regional. Esto refleja una inconsistencia en términos de representación política, ya que las reformas que han fomentado una mayor representación femenina a nivel nacional no se han replicado en los niveles regionales, limitando su alcance democratizador.

Gatekeeping partidario y ausencia de cuotas

El centralismo político que ha caracterizado a Chile históricamente influye en las dinámicas de los partidos a nivel regional. Suárez-Cao (2021) argumenta que los liderazgos regionales suelen depender de la validación de las cúpulas partidarias nacionales, lo que reduce las oportunidades de las mujeres para desarrollar carreras políticas desde las bases territoriales. Esto se combina con la ausencia de mecanismos institucionales que garanticen condiciones equitativas para las mujeres, como financiamiento diferencial para campañas o programas de capacitación específicos.

Las dirigencias partidarias priorizan a los hombres para liderar listas o competir por cargos estratégicos, especialmente en territorios donde el poder local ha estado históricamente en manos de figuras masculinas (Freidenberg, 2021a). Esta tendencia responde a estructuras partidarias altamente jerárquicas y centralizadas, donde las decisiones clave se toman sin mecanismos de transparencia o criterios de inclusión sustantiva (Molina, 2024).

En contextos subnacionales, los partidos locales operan mediante redes informales clientelares que refuerzan liderazgos masculinos (Freidenberg, 2021a), salvo contadas excepciones femeninas (Dosek, 2024).

Según Freidenberg (2020), los partidos suelen actuar como gatekeepers que controlan el acceso de las mujeres a posiciones de liderazgo, priorizando candidaturas masculinas en función de dinámicas internas que responden a patrones de poder patriarcales. En contextos descentralizados, estas dinámicas se intensifican, ya que las decisiones sobre candidaturas suelen depender de liderazgos locales que tienden a excluir a las mujeres debido a estereotipos de género y percepciones sobre su capacidad para gestionar asuntos regionales o locales (Piscopo & Krook, 2020).

Estereotipos territoriales y sesgos culturales

La literatura internacional sostiene que la descentralización puede reproducir o amplificar las brechas de género cuando las élites territoriales no incorporan mecanismos de inclusión (Hinojosa & Piscopo 2018; Krook, 2009). Ello refleja lo que Bardall *et al.* (2020) definen como “microculturas políticas locales”, más resistentes al cambio que las estructuras nacionales. Estudios comparados en América Latina muestran que, sin cuotas ni reglas de paridad, los cargos ejecutivos subnacionales continúan masculinizados (Schwindt-Bayer, 2018; Htun & Piscopo, 2018). En Chile, la elección directa de gobernadores regionales ha replicado ese patrón ya que, pese a la apertura institucional, las mujeres siguieron siendo menos del 10% de las electas en 2021 y 0% en 2024 (Serval, 2021, 2024). Este trabajo parte de dicho consenso y argumenta que el diseño descentralizador chileno careció de una perspectiva de género desde su concepción, generando la “triple exclusión” descrita por Suárez-Cao (2021): territorial, partidaria y de género.

Las elecciones de gobernadores regionales en Chile han evidenciado la ausencia de medidas afirmativas, como cuotas de género, que han demostrado ser efectivas en otros niveles de gobierno para incrementar la participación de las mujeres (Htun & Piscopo, 2018). Esto refleja un enfoque limitado en las reformas descentralizadoras, que han priorizado la redistribución territorial del poder sin considerar la manera en que estas dinámicas afectan la representación de género en los nuevos espacios de gobierno regional (PNUD, 2022).

En contextos descentralizados, las decisiones clave –como la selección de candidaturas– suelen estar controladas por redes de poder locales dominadas por hombres, lo que limita las oportunidades para las mujeres. Este fenómeno es especialmente evidente en países como Chile, donde la descentralización ha delegado competencias a las regiones sin garantizar mecanismos de inclusión que contrarresten las desigualdades preexistentes (Suárez-Cao, 2021).

La falta de políticas para promover la equidad de género en los sistemas descentralizados también refleja un problema más amplio: la ausencia de perspectiva de género en el diseño de las reformas descentralizadoras. Según Bardall *et al.* (2020), los sistemas descentralizados frecuentemente reproducen dinámicas de exclusión debido a la falta de atención a los factores estructurales que limitan la participación política de las mujeres.

Impacto del voto obligatorio sobre la brecha de género

El diseño institucional de las reformas electorales tiene un impacto directo en la participación ciudadana, así como en la configuración de los resultados electorales, y afecta de manera significativa la inclusión y la equidad de género (Krook, 2009). Las reglas electorales no son neutras, sino que estructuran las oportunidades de acceso al poder político y pueden contribuir a reducir o perpetuar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el ámbito político (Hinojosa, 2012; Piscopo, 2015). En este sentido, los marcos institucionales determinan quiénes pueden competir, en qué condiciones y con qué posibilidades reales de resultar electos, siendo fundamentales para avanzar hacia una democracia más representativa e inclusiva (Franceschet *et al.*, 2012).

El voto obligatorio ha sido señalado como una herramienta para incrementar los niveles de participación electoral, especialmente en contextos donde el voto voluntario ha mostrado una tendencia a excluir a ciertos segmentos de la población, como jóvenes, personas de menor nivel socioeconómico y, en ocasiones, mujeres (Lijphart, 1997). Este mecanismo busca nivelar las tasas de participación y garantizar una representación más amplia del electorado, aunque sus efectos en términos de equidad de género no siempre son claros.

En el caso chileno, la reintroducción del voto obligatorio para las elecciones de 2024 tuvo como objetivo revertir los bajos niveles de participación observados desde la implementación del voto voluntario en 2012. El aumento en la participación no se tradujo necesariamente en una mayor representación de mujeres en los cargos electos, lo que muestra que el voto obligatorio, por sí solo, no aborda las desigualdades estructurales que limitan el acceso de las mujeres a posiciones de poder político y sus posibilidades de ser candidatas y de ser electas.

Birch (2016) sostiene que el voto obligatorio puede tener un efecto democratizador al movilizar a grupos históricamente excluidos del sistema político, pero su impacto depende de otros factores, como el diseño institucional y las normas culturales. En contextos donde los partidos políticos no priorizan la inclusión de mujeres o donde persisten prejuicios de género en el electorado, reformas como el voto obligatorio pueden tener un alcance limitado en la promoción de la equidad de género (Suárez-Cao, 2021).

En América Latina, la experiencia comparada ha mostrado que el voto obligatorio tiende a favorecer a los candidatos con mayor visibilidad, con redes de apoyo consolidadas y respaldo partidario, lo que usualmente beneficia a figuras ya establecidas dentro de estructuras políticas tradicionales dominadas por hombres (Bejarano, 2013; Hinojosa & Franceschet, 2012). Esta situación limita las posibilidades de renovación política y dificulta la emergencia de liderazgos femeninos, particularmente en contextos donde los partidos reproducen prácticas clientelares y jerarquías patriarcales (Piscopo, 2016).

La literatura sobre representación descriptiva define la subrepresentación como la desviación sistemática entre la cuota demográfica de un grupo y su presencia en cargos electos (Krook & O'Brien, 2012). En el caso del género, dicha desviación refleja sesgos de selección partidaria y normas sociopolíticas que penalizan el liderazgo femenino. Este marco conecta la descentralización con las teorías del “techo de cristal” electoral y del gatekeeping partidario (Hinojosa, 2012; Freidenberg y Gilas, 2020), fundamento de las hipótesis planteadas. Diseños “ciegos al género” (Piscopo & Suárez-Cao, 2024) revelan un déficit democrático territorial, ya que, sin paridad, la redistribución de poder reproduce desigualdades.

Síntesis: el “cuello de botella” subnacional

La descentralización chilena ilustra que la inclusión depende de reglas de paridad, capacidad de las mujeres para movilizar recursos (Hinojosa & Franceschet, 2012) y transformación de imaginarios locales (Htun & Piscopo, 2018).

Esta convergencia de barreras justifica la aproximación cuantitativa comparada desarrollada en la siguiente sección, donde se modela empíricamente la manera como cada factor incide en la probabilidad de nominación y elección de gobernadoras regionales durante los comicios de 2021 y 2024.

Los datos descriptivos confirman tres mecanismos causales: 1) una oferta restringida de candidatas (solo 22% en 2021 y 25% en 2024); 2) la selección partidaria centralizada, que concentra las nominaciones femeninas en partidos de izquierda y en regiones urbanas; y 3) la inercia cultural de las regiones conservadoras, donde ninguna mujer fue electa. Estos mecanismos interactúan con la descentralización y el voto obligatorio, e impiden que las reformas produzcan paridad sin medidas afirmativas.

Si bien la literatura ha documentado el gatekeeping partidario en distintos contextos, el caso chileno aporta tres elementos inéditos: 1) se analiza un cargo ejecutivo recién creado (gobernador regional) que carece de cuotas legales, lo que permite observar el efecto puro del filtro partidario; 2) se muestra que, tras dos elecciones sucesivas y la introducción del voto obligatorio, el porcentaje de mujeres electas pasó de 6 a 0 %, evidencia extrema de la manera en que la oferta controlada invalida el potencial inclusivo de la reforma; y 3) se identifica un sesgo ideológico asimétrico: los partidos de derecha no nominaron mujeres en 12 de 16 regiones, mientras los de izquierda concentraron la totalidad de las pocas candidaturas de mujeres.

Metodología

La investigación adopta un diseño cuantitativo comparado y longitudinal, centrado en las elecciones de gobernadores regionales de 2021 y 2024. El universo de análisis corresponde a la totalidad de candidaturas registradas por el Servicio Electoral de Chile (Serval). A partir de estas, se construyen dos unidades de observación: 1) candidaturas ($n = 362$) y 2) binomios ganadores-perdedores en cada región y año ($n = 32$).

En el plano analítico, el estudio emplea dos variables dependientes complementarias: 1) proporción de candidaturas de mujeres por región-año (pipeline de acceso) y 2) elección de una gobernadora (representación descriptiva). Esta distinción permite rastrear la brecha desde la oferta partidaria hasta el resultado final.

Los datos provienen del portal de Datos Abiertos del Servicio Electoral de Chile (Serval) (2021, 2024). Las variables clave son:

- Género de la candidatura (dicotómica: mujer = 1, hombre = 0).
- Resultado electoral (dicotómica: electa = 1, no electa = 0).
- Partido / pacto (categórica nominal).
- Ideología partidaria.

Las variables político-institucionales (diseño electoral, ausencia de paridad y obligatoriedad del voto) capturan la dimensión central de la literatura comparada, mientras que la ideología partidaria funciona como aproximación al componente cultural-actitudinal.

Se empleó un método de muestreo intencional, el cual es apropiado cuando se busca seleccionar casos específicos que permitan una comprensión más profunda del fenómeno en estudio, especialmente en investigaciones que analizan dimensiones de desigualdad y representación política (Palinkas *et al.*, 2015). Se incluyeron todos los registros de candidaturas y resultados que identificaban el género de los candidatos, lo que permitió un análisis exhaustivo de las tendencias de participación de las mujeres. Este enfoque garantizó que el análisis estuviera centrado en el objetivo del estudio, evitando sesgos que pudieran surgir de una selección aleatoria de datos.

El análisis descriptivo se llevó a cabo utilizando herramientas de software estadístico para procesar y visualizar los datos. Los datos de candidaturas y resultados fueron categorizados por género, región y año electoral. Se calcularon frecuencias y porcentajes para evaluar la representación de mujeres en las candidaturas y su éxito electoral.

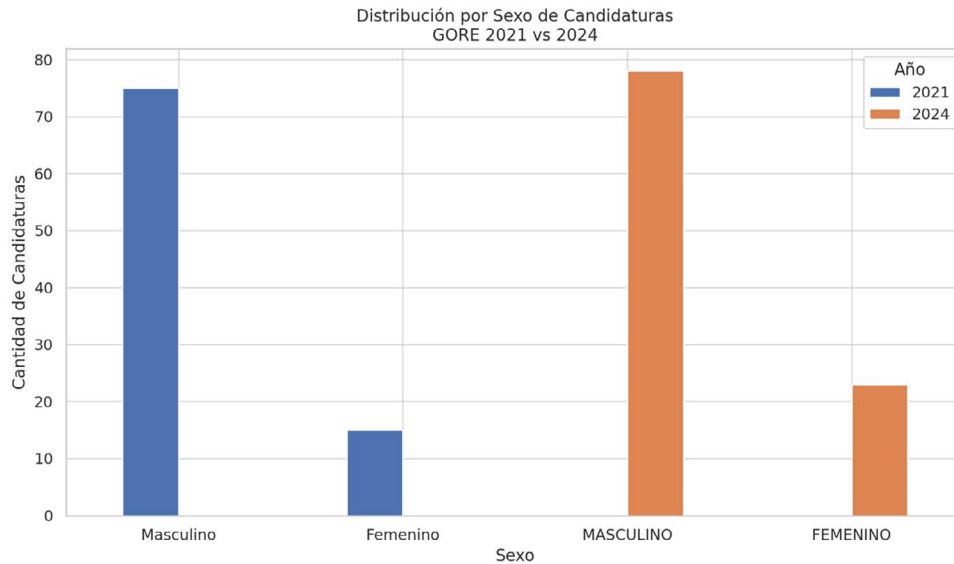
Resultados

En las elecciones de 2021, de los 90 candidatos registrados para el cargo de gobernador regional, únicamente 20 eran mujeres, lo que constituyó un 22% del total (Serval, 2021). Este porcentaje es considerablemente inferior al observado en las elecciones legislativas, donde la Ley de Cuotas garantiza una representación mínima de mujeres en las candidaturas. Para las elecciones de 2024, el número de candidatas femeninas experimentó un ligero aumento, alcanzando 24 mujeres entre 96 candidatos, lo

que representa un 25% del total (Servel, 2024) (figura 1).

A continuación, se presenta primero la evolución de la oferta de candidatas y luego el desenlace en términos de electas, siguiendo la lógica pipeline.

Figura 1: Distribución de candidaturas por género en ambas instancias de votación.



Fuente: Servel (2021, 2024).

El contraste entre 2021 y 2024 muestra que el voto obligatorio aumentó el padrón activo, pero no varió el mix partidario ni territorial de las candidatas: 80% siguieron concentradas en cuatro regiones metropolitanas y en pactos de izquierda. En 12 de las 16 regiones ningún partido de derecha presentó mujeres, lo que sugiere un gatekeeping partidario que la reforma electoral no alteró.

La distribución territorial de las candidaturas femeninas en ambas elecciones mostró disparidades entre las distintas regiones del país. En 2021, la mayoría de las candidatas mujeres se concentró en zonas urbanas y con mayor densidad poblacional, tales como la Región Metropolitana de Santiago y Valparaíso (tabla 1).

Tabla 1. Candidatas a gobernadoras regionales 2021

Región	Partido	Tendencia
Antofagasta	Revolución Democrática	Izquierda
Coquimbo	Independiente	
Metropolitana	Unión Patriótica	Izquierda
Metropolitana	Comunes	Izquierda
Metropolitana	Evolución Política	Derecha
Metropolitana	Partido Ecologista Verde	Izquierda
Maule	Partido Demócrata Cristiano	Centroizquierda
Biobío	Unión Demócrata Independiente	Derecha
Biobío	Partido Ecologista Verde	Izquierda
Biobío	Partido Comunista	Izquierda
Los Ríos	Partido Humanista	Izquierda
Los Ríos	Renovación Nacional	Derecha
Los Ríos	Partido Comunista	Izquierda
Los Lagos	Partido Comunista	Izquierda
Aysén	Partido Socialista	Centroizquierda

Fuente: elaboración propia con base en datos del Servel (2021).

En las elecciones de 2024, la distribución territorial de las candidaturas femeninas no presentó mejoras sustanciales. Mientras que algunas regiones del sur, como Los Lagos y Los Ríos, mostraron un leve aumento en la presencia de candidatas femeninas, las regiones del norte, como Tarapacá y Antofagasta, mantuvieron cifras bajas de participación femenina (tabla 2).

Tabla 2. Candidatas a gobernadoras regionales 2024

Región	Partido	Tendencia
Arica	Partido Republicano	Derecha
Antofagasta	Partido Social Cristiano	Derecha
Antofagasta	Partido Radical	Centroizquierda
Antofagasta	Partido de la Gente	Centroderecha
Coquimbo	Partido Social Cristiano	Derecha
Valparaíso	Partido Unión Demócrata Independiente	Derecha
Metropolitana	Partido Humanista	Izquierda
Metropolitana	Partido Ecologista Verde	Izquierda
Metropolitana	Independiente	
O'Higgins	Partido de la Gente	Centroderecha
O'Higgins	Independiente	
Maule	Partido Social Cristiano	Derecha
Maule	Partido Demócrata Cristiano	Centroizquierda
Biobío	Independiente	
Biobío	Partido de la Gente	Centroderecha
Los Ríos	Partido Social Cristiano	Derecha
Los Ríos	Partido Republicano	Derecha
Los Lagos	Partido Social Cristiano	Derecha
Los Lagos	Frente Amplio	Izquierda
Los Lagos	Partido Republicano	Derecha
Aysén	Partido Social Cristiano	Derecha
Aysén	Partido Socialista	Centroizquierda
Magallanes	Partido Evolución Democrática	Derecha

Fuente: elaboración propia con base en datos del Servel (2021).

Entre las elecciones de 2021 y 2024 para gobernadoras regionales, se observa una evolución en la presencia de candidatas, en términos tanto de cobertura territorial como de diversidad ideológica y partidaria. En 2021, las mujeres estuvieron presentes como candidatas en 11 de las 16 regiones del país, mientras que en 2024 esa cifra aumentó a 14 regiones.

En 2021, la mayoría de las candidatas fueron presentadas por partidos ubicados en la izquierda del espectro político, como Revolución Democrática, Comunes, el Partido Comunista, el Partido Humanista y el Partido Ecologista Verde. Esto refleja una tendencia histórica en la que los partidos de izquierda tienden a promover con mayor énfasis la participación política de mujeres. Sin embargo, también hubo excepciones, como la postulación de mujeres por parte de partidos de derecha como Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente, así como candidaturas de centro y centroizquierda promovidas por el Partido Socialista y el Partido Demócrata Cristiano.

Para las elecciones de 2024, el panorama se diversifica notoriamente. A diferencia del ciclo anterior, hay una mayor participación de mujeres candidatas provenientes de partidos de derecha y centroderecha, como el Partido Republicano, el Partido Social Cristiano, el Partido de la Gente y Evópoli. Esta expansión hacia sectores tradicionalmente menos comprometidos con la paridad de género evidencia un cambio de estrategia política y una respuesta, al menos parcial, a las exigencias sociales de inclusión. A su vez, se mantienen candidaturas femeninas de centroizquierda, como las impulsadas por

el Partido Radical, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista, consolidando la participación femenina desde sectores moderados.

Comparando ambos procesos, el año 2024 se caracteriza por un mayor número de mujeres candidatas respecto a 2021. Esta expansión podría interpretarse como una señal positiva, producto de los efectos culturales de la paridad en otros niveles de representación, la presión social hacia los partidos para incorporar más mujeres, y el rol de las propias candidatas que se han ido posicionando. Sin embargo, este avance no ha estado acompañado por un aumento significativo en el éxito electoral. En efecto, ninguna mujer fue electa en primera vuelta en 2024, y solo cinco lograron pasar a segunda vuelta, un número similar al proceso anterior, donde cuatro lo hicieron y una fue electa directamente.

Estos datos muestran que, pese a que el número de mujeres en competencia creció, la posibilidad de ser electas sigue siendo un privilegio excepcional, y no una tendencia consolidada. La desigualdad estructural se traduce en campañas con menos visibilidad, menor respaldo partidario y dificultades para disputar hegemonía electoral frente a candidaturas masculinas consolidadas. Esta situación pone en cuestión el alcance real de las transformaciones paritarias en cargos uninominales y ejecutivos, donde el principio de paridad no es obligatorio.

Una diferencia sustantiva entre 2021 y 2024 es el giro ideológico en las candidaturas femeninas. En 2021, las mujeres que compitieron por gobernaciones regionales provenían mayoritariamente de la izquierda o centroizquierda: Revolución Democrática, Comunes, Partido Comunista, Partido Socialista y Partido Demócrata Cristiano. En cambio, en 2024 crecen fuertemente las candidaturas de partidos conservadores y de derecha, como el Partido Republicano, el Partido Social Cristiano y la Unión Demócrata Independiente.

Esta presencia puede explicarse por dos factores: primero, un esfuerzo estratégico de los partidos de derecha por disputar el discurso de la representación femenina; segundo, una resignificación del rol de género en la política, donde el liderazgo de mujeres no se asocia exclusivamente a discursos progresistas o feministas, sino también a agendas conservadoras. Sin embargo, estas candidaturas no han tenido mayores éxitos.

A pesar de una mayor visibilización de mujeres en competencia, los resultados confirman una realidad estructural: las gobernaciones regionales siguen siendo espacios altamente masculinizados. En ambos procesos, los varones continúan concentrando el poder y los triunfos electorales. Esto no es casual, las gobernaciones son cargos ejecutivos con alta visibilidad territorial, recursos y capacidad de gestión, y los partidos tienden a reservar estos espacios para liderazgos masculinos consolidados.

La lógica de elección uninominal, sin correcciones de paridad, impide que se genere un piso mínimo para la representación femenina. A diferencia de los órganos colegiados, donde opera la paridad binaria, aquí las mujeres deben competir en condiciones profundamente desiguales, lo que reproduce el techo de cristal electoral. A esto se suma una cultura política donde los estereotipos de género siguen penalizando a las mujeres en posiciones de poder, lo que restringe sus posibilidades reales de éxito, especialmente en regiones con menor apertura política o en partidos con estructuras rígidas.

Discusión

El diseño centralizado de los partidos juega un rol importante en la exclusión de mujeres en niveles subnacionales. Las cúpulas partidarias, generalmente concentradas en Santiago, tienden a imponer candidaturas desde el nivel nacional, ignorando el potencial de liderazgos femeninos emergentes en las regiones. Esta dinámica refuerza la dependencia de los liderazgos locales respecto a las decisiones centrales, y restringe la capacidad de las mujeres para construir carreras políticas desde las bases territoriales (Freidenberg, 2021a). La combinación de estas dinámicas internas y la falta de incentivos institucionales ha resultado en una subrepresentación crónica de mujeres en las elecciones de gobernadores regionales. Los datos reflejan que, sin intervenciones normativas específicas, los partidos seguirán reproduciendo patrones excluyentes que obstaculizan la equidad de género en niveles subnacionales de gobierno.

Estos patrones respaldan la tesis de que las reformas “amplían la cancha”, pero no cambian las reglas internas de los partidos ni los sesgos locales. El voto obligatorio moviliza más votantes, pero si los partidos no nominan mujeres en circunscripciones competitivas, la participación extra beneficia a candidatos varones consolidados (Birch, 2016; Suárez-Cao, 2021).

Esta investigación muestra que, incluso con la reintroducción del voto obligatorio en 2024, el incremento en la participación de candidatas femeninas fue mínimo. Estos resultados son la primera

prueba de que las reformas actuales no han logrado abordar eficazmente las dinámicas territoriales y partidarias que obstaculizan la representación equitativa de género. Una posible explicación de estos resultados es la persistencia de estructuras partidarias que priorizan a los candidatos masculinos; así, la ausencia de medidas afirmativas, como las cuotas de género aplicadas en el ámbito nacional, reproduce la subrepresentación de mujeres en las elecciones subnacionales.

Los patrones de votación reflejan que, aunque más mujeres participaron en las elecciones, su voto no necesariamente se tradujo en apoyo mayoritario a las candidatas femeninas. Esto indica que el voto obligatorio puede movilizar a un electorado más amplio, pero no cambia automáticamente las percepciones y los sesgos que afectan las decisiones de los votantes.

En las elecciones de gobernadores regionales de 2021, realizadas bajo el sistema de voto voluntario, se registró una baja participación electoral. Según los datos del Servel, solo el 19,6% del padrón habilitado acudió a votar en la primera vuelta, y este porcentaje aumentó levemente a un 23,3% en la segunda vuelta.

Con la reintroducción del voto obligatorio en las elecciones de 2024, los niveles de participación electoral aumentaron significativamente. Según el Servel, la participación superó el 85%, lo que representa un cambio drástico en comparación con las cifras de 2021. Este incremento fue homogéneo entre hombres y mujeres, aunque las mujeres representaron el 52% del electorado que acudió a las urnas, confirmando una tendencia observada en otras elecciones bajo sistemas de voto obligatorio (Birch, 2016).

El impacto del voto obligatorio en las elecciones de gobernadores regionales de 2024 demuestra la necesidad de un enfoque integral para abordar las brechas de género en la representación política. Si bien la reforma logró aumentar la participación electoral en general, su alcance fue limitado para superar las barreras estructurales y culturales que restringen el éxito electoral de las mujeres.

A diferencia de los estudios sobre México o Argentina, donde la paridad legal atenuó el *gatekeeping* (Schwindt-Bayer, 2010; Piscopo, 2016), Chile ofrece la paradoja de exhibir una representación de mujeres relativamente ascendente a nivel nacional, gracias a la cuota legislativa de 2015, y, simultáneamente, un estancamiento absoluto en los ejecutivos subnacionales. Esta divergencia demuestra que los partidos pueden cumplir con una norma de paridad en un ámbito y, al mismo tiempo, bloquear el acceso de las mujeres en otro, subrayando la capacidad selectiva del *gatekeeping* según el tipo de cargo, así como la ausencia de coerción legal.

Conclusión

Este artículo demuestra que la combinación de descentralización sin enfoque de género, ausencia de cuotas y reintroducción del voto obligatorio genera un “cuello de botella subnacional”, ya que las mujeres acceden en mayor número a la competencia electoral, pero su probabilidad de nominación y de éxito sigue cayendo por debajo del umbral demográfico femenino ($\approx 52\%$). Ello confirma la hipótesis 1 (barreras partidarias) y confirma parcialmente la hipótesis 2 (oferta limitada), al mostrar que la escasez de candidatas es el principal obstáculo, incluso con alta participación ciudadana. En síntesis, la relación causal identificada se explica por la interacción de oferta limitada, filtros partidarios y contextos culturales conservadores; mientras estos factores sigan intactos, ni la descentralización ni el voto obligatorio modificarán la subrepresentación de las mujeres.

El análisis confirma que la brecha se origina en la oferta restringida de candidatas y se consolida en la fase electoral, de modo que el escaso número de mujeres electas no resta validez al estudio, sino que subraya la urgencia de identificar los filtros que actúan en la etapa de nominación.

El caso chileno, por tanto, revela la resiliencia del *gatekeeping* partidario, incluso bajo condiciones de alta participación electoral y descentralización, y ofrece una advertencia a otros países que creen que la acción afirmativa en un nivel basta para derribar los filtros en todos los niveles de gobierno.

A la luz de la teoría de la representación descriptiva (Pitkin, 1985) y del *gatekeeping* partidario (Krook, 2009; Hinojosa, 2012), los resultados indican que los partidos continúan funcionando como filtros masculinizados, reservando los cargos ejecutivos subnacionales para liderazgos consolidados de varones. La reimplantación del voto obligatorio, sin medidas afirmativas, amplía la participación, pero no altera las estructuras de oportunidad política; más bien, refuerza la competencia entre élites masculinas ya instaladas, como advierten Birch (2016) y Suárez-Cao (2021).

Desde una perspectiva democrática, esta brecha socava la legitimidad y la capacidad de los gobiernos regionales para representar la diversidad territorial y de género, reforzando lo que Bardall *et al.* (2020) describen como “déficit de inclusión sustantiva”. La política pública resultante corre el riesgo de reproducir prioridades masculinas y centralistas, lo que limita el potencial transformador de la descentralización.

En lugar de cuotas mínimas, se propone exigir a cada partido o pacto que presente candidatas mujeres en, al menos, la mitad de las 16 regiones (principio de paridad horizontal). Al tratarse de cargos uninominales, la regla se cumple a nivel de lista nacional, es decir, si un colectivo compite en las 16 circunscripciones, al menos ocho postulaciones deben ser de mujeres. El incumplimiento acarrearía el rechazo de la inscripción de las candidaturas excedentarias de varones, como ya ocurre en México (“paridad en todo”) y Bolivia (Ley 026/2010)¹.

A partir de estos resultados se desprenden cuatro rutas prioritarias. La primera consiste en una comparación regional que explore si el “cuello de botella subnacional” se reproduce en otros países con voto obligatorio y descentralización reciente. La segunda apuesta por estudios mixtos que combinen encuestas a élites partidarias con análisis de redes para mapear los mecanismos de *gatekeeping* que restringen las nominaciones de mujeres. Una tercera línea sugiere modelar escenarios contrafácticos, vía microsimulación, para estimar cuántas mujeres habrían sido electas bajo distintos diseños de cuotas subnacionales. Por último, se plantea indagar la dimensión sustantiva de la representación, a fin de evaluar si la presencia de gobernadoras modifica la agenda regional en ámbitos como gasto social, derechos de las mujeres y participación ciudadana.

Estas proyecciones contribuirán a perfeccionar el marco explicativo y a diseñar intervenciones más eficaces para superar el “cuello de botella” descrito y avanzar hacia una descentralización genuinamente inclusiva.

Referencias

- Atria, F. (2014). *La Constitución tramposa*. LOM Ediciones.
- Bardall, G., Bjarnegård, E., & Piscopo, J. M. (2020). How is political violence gendered? Disentangling motives, forms, and impacts. *Political Studies*, 68(4), 916-935. <https://doi.org/10.1177/0032321719888851>
- Bargsted, M., & González-Ide, A. (2024). Social trust and the winner-loser gap. *Electoral Studies*, 92, 102869. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2024.102869>
- Bejarano, C. E. (2013). *The Latina Advantage: Gender, Race, and Political Success*. University of Texas Press.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2017). Ley N° 21.073 que regula la elección de gobernadores regionales. <https://www.bcn.cl/leychile>
- Birch, S. (2016). Participación plena: un estudio comparativo del voto obligatorio. En *Participación plena*. Manchester University Press.
- Došek, T. (2024). *The Persistence of Local Caudillos in Latin America: Informal Political Practices and Democracy in Unitary Countries*. University of Pittsburgh Press.
- 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), 118-133. <https://doi.org/10.29375/01240781.4983>
- Franceschet, S., Krook, M. L., & Piscopo, J. M. (2012). *The impact of gender quotas*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199830091.001.0001>
- Franceschet, S., & Thomas, G. (2016). Resisting parity: Gender and political inclusion in Latin America. En G. Waylen (Ed.), *Gender and Informal Institutions* (pp. 75-98). Palgrave Macmillan.
- Freidenberg, F. y Gilas, K. (2020). ¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 65 (240), 327-358.
- Freidenberg, F. (2021, 10 de marzo). El género en el estudio de los partidos políticos: enfoques, dimensiones de análisis y estrategias metodológicas. *Observatorio de Reformas Políticas de América Latina*. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14188337>
- Freidenberg, F. (2021). La representación política de las mujeres en América Latina: estrategias institucionales, actores críticos y reformas pendientes. En E. Rodríguez (Ed.), *Perspectivas de América Latina. Hacia un nuevo contrato social tras la COVID* (pp. 47-68). Fundación Pablo Iglesias.

1. La literatura reciente sostiene que las cuotas transitorias se han agotado como mecanismo de equidad, y que el estándar actual es la paridad de género (Krook, 2023; Piscopo, 2020). Para cargos uninominales, la modalidad horizontal asegura un reparto 50/50 sin interferir en la discreción partidaria para seleccionar territorios estratégicos.

- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2019). Subnational research in comparative politics: Substantive, theoretical, and methodological contributions. En A. Giraudy, E. Moncada, & R. Snyder (Eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* (pp. 3-52). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678384>
- 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>
- Hinojosa, M. (2012). *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*. Temple University Press.
- Hinojosa, M., & Franceschet, S. (2012). Separate but not equal: The effects of municipal electoral rules on women's representation in Chile. *Political Research Quarterly*, 65(4), 758-770. <https://doi.org/10.1177/1065912911427449>
- Hinojosa, M., & Piscopo, J. M. (2013). Promoting women's right to be elected: Electoral law reforms and candidate gender quotas in Latin America. *The Journal of Latin American Politics and Society*, 55(3), 32-55.
- Hinojosa, M., & Piscopo, J. M. (2018). Women's representation in subnational governments: Decentralization and gender politics in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 60(2), 1-25.
- Hinojosa, M., & Piscopo, J. M. (2022). Women's representation in Latin America: Advances, challenges, and research frontiers. *Politics & Gender*, 18(2), 370-393.
- Htun, M., & Piscopo, J. M. (2018). *Women in politics and policy in Latin America and the Caribbean*. United Nations Development Programme.
- Jones, M. P., Alles, S., & Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 331-357. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200001>
- Krook, M. L. (2010). *Quotas for women in politics: Gender and candidate selection reform worldwide*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195375671.001.0001>
- Krook, M. L., & O'Brien, D. Z. (2012). All the president's men? The appointment of female cabinet ministers worldwide. *The Journal of Politics*, 74(3), 840-855. <https://doi.org/10.1017/S0022381612000382>
- Krook, M. L. (2023). Civic Engagement as a Political Scientist: Tackling Violence against Women in Politics. *Politics & Gender*, 19(3), 935-937.
- Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. *American Political Science Review*, 91(1), 1-14. <https://doi.org/10.2307/2952255>
- Molina Figueroa, X. V. (2024). *Ladronas de candidaturas, floreros en la dirigencia y culpables por las derrotas: el régimen de género en la vida interna de los partidos políticos mexicanos*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful sampling for qualitative data collection and analysis in mixed method implementation research. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 42(5), 533-544. <https://doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y>
- Piscopo, J. M. (2015). States as gender equality activists: The evolution of quota laws in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 27-49. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00278.x>
- Piscopo, J. M. (2016). When informality advantages women: Quotas and candidate selection in Mexico. *Government and Opposition*, 51(3), 487-512. <https://doi.org/10.1017/gov.2016.11>
- Piscopo, J. M., & Krook, M. L. (2020). Power, violence, and representation: The case of women in politics. *Politics & Gender*, 16(1), 1-27.
- Piscopo, J. M. (2020). Women leaders and pandemic performance: A spurious correlation. *Politics & Gender*, 16(4), 951-959.
- Piscopo, J. M., & Suárez-Cao, J. (2024). New institutions, new actors, new rules: Gender parity and feminist constitution writing in Chile. *European Journal of Politics and Gender*, 1-21. <https://doi.org/10.1332/25151088Y2023D000000015>
- Pitkin, H. F., & Romero, R. M. (1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). *Género en cifras: Avances y desafíos de la paridad en Chile*. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022). *Informe sobre desarrollo humano: Participación política y voto obligatorio en Chile*. PNUD.
- Schwindt-Bayer, L. A. (2018). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199731954.001.0001>
- Servicio Electoral de Chile (Servel) (2021). *Elecciones de Gobernadores Regionales 2021*. Servel. <https://www.servel.cl>
- Servicio Electoral de Chile (Servel) (2024). *Elecciones de Gobernadores Regionales 2024*. Servel. <https://www.servel.cl>
- Snyder, R. (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110. <https://doi.org/10.1007/BF02687586>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) (2020). *Rol y funciones de los gobiernos regionales y consejeros regionales*. Subdere.

- Suárez-Cao, J. (2021). Reconstruyendo la legitimidad tras la crisis: el camino chileno hacia una nueva constitución. *Revista de La Haya sobre el Estado de Derecho*, 13(2), 253-264.
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., & Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, (90), 15-34. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.01>
- UN Women (2020). *Women's political participation: Africa Barometer*. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women.
- Vargas, V., & Wieringa, S. (1998). *The triangle of empowerment: Processes and actors in the making of public policy*. En G. Lycklama à Nijeholt, V. Vargas, & S. Wieringa (Eds.), *Women's Movements and Public Policy in Europe, Latin America, and the Caribbean* (pp. 3-23). Garland Publishing. <https://doi.org/10.4324/9781315051369-1>



6. SERIE ANÁLISIS DE SUELO

Pintura sobre raíz de bubinga

100x28cm

2024

Legislación consultiva vs legislación obligatoria: autonomía partidaria, inclusión y democracia interna en Colombia y Ecuador

Consultative vs. Mandatory Legislation: A Comparative Analysis of Internal Democracy Processes in Colombia and Ecuador

Daniel David Méndez Chaux 

Universidad de los Andes
dd.mendez2@uniandes.edu.co

Juan Federico Pino Uribe 

Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales FLACSO – Ecuador
jfpinofl@flacso.edu.ec

Artículo: recibido el 20 de abril de 2025 y aprobado el 2 de junio de 2025

Cómo citar este artículo:

Méndez Chaux, D & Pino Uribe, J. (2025) Legislación consultiva vs legislación obligatoria: autonomía partidaria, inclusión y democracia interna en Colombia y Ecuador. *Reflexión Política* 27 (55), pp. 89-109. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4800>

Resumen

Las reformas electorales en América Latina buscan fortalecer la democracia interna de los partidos políticos ante la crisis de representatividad. Este artículo compara los efectos de las legislaciones de Ecuador y Colombia en la selección de candidatos y toma de decisiones partidarias. En Ecuador, la normativa obligatoria ha promovido elecciones primarias reguladas y listas paritarias, favoreciendo la inclusión y la renovación. En Colombia, la legislación consultiva ha permitido mayor flexibilidad, pero ha reforzado el control de las élites y limitado la participación de nuevos actores. Aunque la normativa formal influye en la democracia interna, su efectividad depende de factores informales, como la cultura política y las estrategias partidarias.

Palabras clave: democracia interna, partidos políticos, reformas electorales, selección de candidatos, selectorado, inclusión.

Abstract

Electoral reforms in Latin America aim to strengthen the internal democracy of political parties in response to the crisis of representation. This article compares the effects of the legal frameworks in Ecuador and Colombia on candidate selection and party decision-making. In Ecuador, mandatory legislation has promoted regulated primary elections and gender-parity lists, fostering inclusion and political renewal. In Colombia, consultative legislation has allowed for greater flexibility but has reinforced elite control and limited the participation of new actors. While formal regulations influence internal party democracy, their effectiveness ultimately depends on informal factors such as political culture and party strategies.

Keywords: internal democracy, political parties, electoral reforms, candidate selection, selectorate, inclusion.

Introducción

“¡Fuera todos!” fue el grito que, en abril de 2005, unificó a miles de quiteños en una movilización sin banderas ni partidos, que culminó con la caída del presidente Lucio Gutiérrez. No se trató de una revuelta encabezada por sindicatos ni por las élites opositoras tradicionales, sino de una protesta ciudadana protagonizada por quienes se autodenominaron “los forajidos”. En sus proclamas resonaban no solo agravios puntuales, sino también una creciente frustración frente a instituciones percibidas como cerradas, clientelares y ajenas (Burbano de Lara, 2005). Este episodio, lejos de ser un hecho aislado, puede entenderse como la manifestación de una crisis de representación que afectaba, con distintos matices, a varios países de América Latina: el debilitamiento del vínculo entre ciudadanía y partidos políticos, y la emergencia de demandas orientadas a democratizar la vida interna de estas organizaciones (Pachano, 2005). En el caso ecuatoriano, dicha crisis se manifestó en el amplio respaldo a reformas institucionales que prometían una transformación del sistema político, impulsadas por un discurso *antiestablishment* que “caló hondo en una ciudadanía cada vez más desencantada con las figuras e instituciones políticas tradicionales” (Moncagatta & Pazmiño, 2025, p. 142).

En este contexto, las reformas electorales en América Latina han respondido, en buena medida, a la crisis de representación política y al creciente escepticismo hacia las instituciones democráticas (Mainwaring *et al.*, 2008; Diamond, 2022). En las últimas décadas, la región ha sido testigo de una progresiva pérdida de legitimidad de los partidos y de una fragmentación sostenida de los sistemas partidarios, factores que han impulsado la adopción de medidas orientadas a fortalecer la democracia interna y a mejorar los procesos de selección de candidaturas (Milanese, Abadía & Manfredi, 2016). No obstante, estas reformas han seguido trayectorias disímiles: mientras algunos países han optado por marcos normativos obligatorios con regulaciones estrictas, otros han privilegiado modelos consultivos que confieren mayor autonomía a las organizaciones partidarias. Esta diversidad normativa ha generado efectos dispares en los procesos de selección de candidaturas. Si bien los marcos obligatorios han promovido mecanismos más abiertos e inclusivos, su implementación ha enfrentado obstáculos persistentes, como la resistencia de las élites partidarias y elementos de la cultura política de los países que limitan su alcance (Barrero Escobar, 2014). Por su parte, las legislaciones consultivas han permitido que algunos partidos adopten voluntariamente estrategias de democratización interna; sin embargo, estas iniciativas no han derivado en transformaciones estructurales en el funcionamiento general de los sistemas partidarios. El resultado ha sido una heterogeneidad en los niveles de apertura e inclusión, tanto entre partidos como al interior de una misma organización política (Freidenberg, 2011; López & Pachón, 2010).

Ecuador y Colombia ofrecen modelos contrastantes en cuanto a la regulación de la democracia interna partidaria. En el caso ecuatoriano, se ha adoptado un marco normativo obligatorio que contempla la celebración de elecciones primarias supervisadas y la incorporación de cuotas de participación para sectores históricamente excluidos, como las mujeres (Freidenberg, 2011). Colombia, en cambio, ha optado por un modelo consultivo que otorga a los partidos autonomía para definir sus propios procesos internos, lo que ha favorecido la concentración del poder de élites partidarias y ha limitado tanto la apertura como la renovación política (Batlle & Puyana, 2013). No obstante, en ambos contextos, se observa que el alcance efectivo de las reformas no depende exclusivamente del tipo de legislación vigente, sino también de la capacidad de los partidos para adaptarse estratégicamente a las nuevas reglas. Estas diferencias normativas, así como los efectos heterogéneos que han producido, plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo influyen los modelos de legislación obligatoria y consultiva en los procesos de democratización interna de los partidos? y ¿de qué manera estas normativas inciden en la descentralización de la toma de decisiones, en la inclusión de actores subrepresentados y en la renovación de las élites políticas en Ecuador y Colombia?

Desde un enfoque de comparación estructurada y focalizada, este estudio selecciona a Ecuador y Colombia aplicando el criterio de *most similar systems design* (MSSD). Si bien ambos países comparten ciertas características políticas —como el régimen presidencialista, sistemas multipartidistas y reformas recientes en sus partidos—, difieren en sus enfoques normativos respecto a la regulación de la democracia interna. Esta estrategia comparativa permite explorar cómo distintas configuraciones legales inciden en los procesos internos partidarios, considerando tanto las normas formales como las dinámicas informales que pueden condicionar su aplicación. El análisis se apoya en el modelo de Freidenberg (2003), que evalúa

la democracia interna a partir de cuatro dimensiones: (1) la apertura en la postulación de candidaturas, (2) la composición del selectorado en la toma de decisiones, (3) la renovación de élites y (4) la inclusión de grupos históricamente subrepresentados.

Los hallazgos indican que, si bien la legislación obligatoria en Ecuador ha impulsado mecanismos más inclusivos y transparentes, su aplicación enfrenta limitaciones asociadas a la pervivencia de prácticas informales que restringen una democratización interna de los partidos políticos (López & Pachón, 2010). Sin embargo, en lo relativo a inclusión femenina y recambio legislativo, se evidencia cómo las reglas formales tienen un peso relevante para su cumplimiento. En el caso colombiano, la flexibilidad normativa ha permitido que los partidos conserven estructuras altamente centralizadas; sin embargo, también ha abierto espacio para que algunas organizaciones adopten, por iniciativa propia, estrategias internas de apertura sin necesidad de imposiciones legales estrictas. Estos resultados sugieren que la existencia de un marco normativo, si bien constituye un elemento relevante, no basta por sí solo para garantizar procesos democráticos al interior de los partidos. Su efectividad depende, en última instancia, de la interacción entre las reglas formales y las instituciones informales que configuran el comportamiento político (Helmke & Levitsky, 2006). El artículo se organiza en cinco secciones: comienza con esta introducción, seguida de un marco teórico que examina la interacción entre reglas formales e informales. A continuación, se expone el diseño metodológico y el análisis comparado de los casos. La sección final presenta las conclusiones y propone nuevas líneas de investigación.

1. Marco teórico

Las reformas electorales han sido un elemento importante en la estructuración de los sistemas políticos, definiendo la competencia electoral y el funcionamiento interno de los partidos políticos. En este contexto, un elemento común de estas reformas ha sido la regulación de la democracia interna de los partidos¹, es decir, la manera en que se organizan, toman decisiones y seleccionan sus candidaturas (Freidenberg, 2006). El concepto de democracia interna se refiere al conjunto de normas y procedimientos que rigen la participación de los militantes en la toma de decisiones partidarias, incluyendo la selección de candidatos, la elección de dirigencias y la formación de programas políticos (Freidenberg, 2003). Su inclusión dentro de las reformas electorales obedece a la premisa de que la democratización dentro de los partidos fortalece la representación política y reduce la concentración del poder en las élites partidarias. Sin embargo, la implementación de regulaciones en este ámbito no ha sido homogénea en la región. Algunos países han optado por imponer reglas obligatorias que norman los procesos internos, mientras que otros han mantenido un enfoque más flexible, permitiendo que los partidos definan sus propias reglas sin intervención estatal (López y Pachón, 2010). La distinción entre modelos de regulación obligatoria y voluntaria ha generado resultados dispares en términos de apertura, transparencia y competitividad en los procesos partidarios.

La regulación obligatoria de la democracia interna parte del supuesto de que los partidos políticos, al ser actores fundamentales del sistema democrático, deben estar sujetos a principios de transparencia, inclusión y competitividad. En este modelo, los Estados han establecido normativas que obligan a los partidos a adoptar procedimientos específicos para la selección de candidaturas, la participación de sus militantes y la rendición de cuentas (Freidenberg, 2011). En algunos casos, estas normas incluyen la imposición de elecciones primarias abiertas o cerradas, la adopción de cuotas de género para garantizar la inclusión de mujeres y minorías, y la exigencia de mecanismos de financiamiento transparentes (Carey, 2008). La intención de estas medidas es reducir el control oligárquico de las cúpulas partidarias, fomentar la rotación de liderazgos y hacer que los partidos sean más representativos de la sociedad. El modelo consultivo, en contraste, se basa en la premisa de que los partidos deben gozar de plena autonomía para definir sus estructuras internas y procesos de toma de decisiones. Bajo esta aproximación, se reconoce que cada partido tiene su propia lógica organizativa, y que imponer reglas externas puede afectar su cohesión interna y su capacidad de adaptación a contextos políticos cambiantes (Scarrow, 2005). En este sentido, se argumenta que la democratización interna debe ser un proceso endógeno, impulsado por los propios actores partidarios y no impuesto desde fuera (Katz & Mair, 1995).

1. Las reformas electorales en América Latina, al buscar fortalecer los partidos políticos, establecieron reglas para la toma de decisiones y el funcionamiento interno de las colectividades, guiadas por el debate entre la regulación de la democracia interna y la calidad del sistema democrático (Scarrow, 2005; Sartori, 2005).

El papel de la democracia interna en la consolidación de los sistemas democráticos ha sido discutido en la literatura sobre partidos políticos y reformas electorales. Freidenberg (2009) afirma que los partidos democráticos en su interior tienden a producir liderazgos más representativos y agendas alineadas con las demandas de la ciudadanía, mientras que los partidos cerrados y controlados por élites suelen ser más susceptibles al clientelismo y la corrupción (Chiru, 2024). Dentro de este marco, la selección de candidaturas se convierte en un aspecto de la regulación de la democracia interna, ya que define quién tiene acceso a la competencia electoral y bajo qué condiciones. Hazan & Rahat (2010) identifican distintos modelos de selección de candidatos que han sido regulados por las reformas electorales, desde procesos altamente centralizados en la dirigencia partidaria hasta mecanismos más abiertos que permiten la participación directa de los militantes o incluso de los votantes en general. En América Latina, las reformas han tendido a favorecer la adopción de elecciones primarias, bajo la premisa de que este mecanismo incrementa la competitividad y la legitimidad del proceso electoral (Carey, 2008). Sin embargo, la efectividad de estas medidas ha sido cuestionada, ya que en muchos casos las élites partidarias han encontrado formas de controlar las primarias a su favor, restringiendo la participación de ciertos sectores o manipulando los registros de votantes (Freidenberg, 2011).

Además, la existencia de normas formales no garantiza su cumplimiento efectivo, ya que las instituciones informales pueden alterar su implementación (Helmke & Levitsky, 2006). En este sentido, incluso en contextos en los cuales las reformas han impuesto regulaciones obligatorias, los partidos pueden seguir operando bajo lógicas clientelistas y personalistas si no hay mecanismos efectivos de control y sanción. Uno de los principales obstáculos para la democratización de los partidos en América Latina ha sido la resistencia de las élites a ceder el control sobre las estructuras partidarias (Freidenberg, 2003). La rotación de liderazgos y la apertura a nuevos actores dentro de los partidos sigue siendo un desafío, ya que los dirigentes establecidos suelen desarrollar estrategias para mantener su influencia, a pesar de las reformas diseñadas para limitarla. Desde estas perspectivas, el estudio de la relación entre las reformas electorales y la democracia interna de los partidos requiere analizar el impacto de las reglas formales, así como examinar de qué manera las instituciones informales influyen en su implementación. Esta aproximación permite evaluar si la regulación obligatoria ha sido efectiva para democratizar los partidos o si, por el contrario, las dinámicas internas han prevalecido sobre las reformas, manteniendo estructuras partidarias cerradas y poco representativas.

1.1 Democracia interna, reformas electorales e instituciones informales

La regulación de la democracia interna de los partidos a través de reformas electorales ha enfrentado uno de sus mayores desafíos en la persistencia de instituciones informales, las cuales han sido capaces de modificar, distorsionar o incluso anular los efectos de las normas formales establecidas por los sistemas electorales. La interacción entre instituciones formales e informales es un aspecto central en la teoría del institucionalismo político, ya que determina hasta qué punto las reglas establecidas en la legislación pueden transformar el comportamiento de los actores políticos o si, por el contrario, las prácticas preexistentes logran imponerse sobre la regulación estatal (Helmke & Levitsky, 2006). En el caso de la democracia interna de los partidos, la existencia de mecanismos informales ha sido utilizada como una estrategia por parte de las élites partidarias para preservar su poder y evitar la apertura de los procesos internos, incluso en contextos donde las reformas han intentado imponer procedimientos más democráticos y transparentes (Freidenberg, 2009).

Las instituciones informales, definidas como las reglas no codificadas que estructuran el comportamiento político, pueden operar de tres maneras en relación con las instituciones formales: pueden complementarlas, reforzarlas o subvertirlas (North, 1994). En el ámbito de los partidos políticos, estas instituciones han desempeñado un papel relevante en la definición de los procesos de toma de decisiones, al permitir que los líderes partidarios mantengan el control sobre sus estructuras internas a pesar de las reformas impulsadas por los Estados (Scarrow, 2005). Un caso común es la existencia de acuerdos no escritos entre los dirigentes partidarios para distribuir el poder de manera discrecional, a pesar de que las normas establezcan mecanismos obligatorios de participación (Freidenberg, 2011). La literatura sobre democracia interna ha identificado múltiples formas en que las instituciones informales han sido utilizadas para evadir la regulación estatal (Prats, 2008). Una de las estrategias más comunes ha sido la manipulación de los procesos internos mediante mecanismos indirectos de exclusión. En algunos casos, los partidos han creado requisitos burocráticos o filtros internos que dificultan la participación de nuevos liderazgos, reduciendo así la competitividad (Hazan & Rahat, 2010). En otros contextos, los líderes partidarios han recurrido a prácticas clientelistas, asegurando el apoyo de ciertos sectores de

la militancia a través de incentivos materiales o beneficios políticos, lo que les permite controlar los resultados de los procesos internos sin violar explícitamente las normas establecidas por las reformas electorales (Auyero, 2007).

Otro mecanismo frecuente de resistencia ha sido la manipulación de los registros de afiliados. En muchos sistemas, la implementación de primarias abiertas o cerradas ha estado condicionada a la existencia de padrones internos que garanticen la participación equitativa de la militancia (Barrero, 2014). Sin embargo, algunos partidos han utilizado este requisito para favorecer a ciertos sectores y excluir a otros, influyendo así en los resultados de las votaciones internas (Freidenberg, 2009). La falta de transparencia en la administración de los registros de afiliados ha sido una de las críticas a los procesos de democratización interna impulsados por reformas electorales, ya que permite la perpetuación del control de las cúpulas partidarias (López & Pachón, 2010).

Desde una perspectiva institucionalista, el éxito de las reformas electorales en la regulación de la democracia interna depende, en gran medida, de la capacidad de los Estados para generar incentivos que favorezcan el cumplimiento de las normas formales y que reduzcan los beneficios de las estrategias de evasión utilizadas por las élites partidarias (Helmke & Levitsky, 2006). Esto implica la existencia de sanciones efectivas para los partidos que incumplan las regulaciones y la creación de incentivos positivos para aquellos que adopten prácticas más democráticas en sus procesos internos (Carey, 2008). Algunos países han implementado esquemas de financiamiento público diferenciado, otorgando mayores recursos a los partidos que cumplen con estándares de democratización interna, mientras que otros han establecido mecanismos de supervisión y auditoría para garantizar la transparencia en sus procesos de toma de decisiones (Scarrow, 2005).

A pesar de estos esfuerzos, el desafío de transformar las estructuras partidarias sigue siendo significativo. Las élites partidarias tienen incentivos para mantener el statu quo, ya que cualquier reforma que limite su control sobre el partido representa una amenaza directa a su permanencia en el poder (Freidenberg, 2003). Por esta razón, muchas de las reformas electorales dirigidas a regular la democracia interna han enfrentado resistencias y han sido implementadas de manera parcial o simbólica. La teoría de la interacción entre instituciones formales e informales plantea que las reformas electorales solo pueden ser efectivas si logran modificar los incentivos de los actores políticos, generando costos reales para quienes intentan evadir la regulación y beneficios tangibles para quienes cumplen con las normas establecidas (North, 1994). En este sentido, la imposición de reglas no es suficiente para transformar la dinámica interna de los partidos; es necesario que las reformas sean acompañadas de mecanismos que aseguren su implementación efectiva y que fomenten un cambio cultural dentro de las organizaciones partidarias (Helmke & Levitsky, 2006).

El debate sobre la efectividad de la regulación estatal en la democracia interna de los partidos sigue abierto. Mientras algunos sostienen que el Estado debe intervenir de manera más activa para garantizar procesos internos más democráticos y transparentes (Freidenberg, 2011; Carey, 2008), otros argumentan que la autonomía partidaria es un principio fundamental que no debe ser vulnerado (Scarrow, 2005; Katz & Mair, 1995). Comprender cómo las normas formales interactúan con las prácticas informales permitirá identificar los factores que facilitan o limitan la democratización real de los partidos, proporcionando una base empírica y teórica más sólida para el diseño de políticas de reforma que busquen fortalecer los sistemas democráticos en la región.

2. Metodología

Este estudio adopta una aproximación cualitativa comparada, orientada a evaluar cómo distintas configuraciones normativas se relacionan con distintos niveles de democracia interna de los partidos políticos. Se parte de una estrategia de comparación entre casos nacionales basada en un diseño de sistemas más similares, dado que Colombia y Ecuador comparten condiciones estructurales relevantes como el presidencialismo, el multipartidismo, la debilidad de los vínculos programáticos, y trayectorias recientes de reforma electoral. Estas similitudes permiten controlar parte del contexto institucional y político, con el fin de aislar, en la medida de lo posible, el efecto explicativo del tipo de regulación sobre la democracia interna (Landman, 2008).

Sin embargo, se reconoce que este tipo de diseño no permite controlar estadísticamente todos los factores contextuales que podrían incidir en los resultados. En consecuencia, se adopta un enfoque cualitativo que incorpora elementos de control contextual a partir del análisis documental e histórico de cada país. Factores como la fragmentación partidaria, los niveles de institucionalización o la trayectoria de implementación normativa se consideran en el análisis como condiciones que pueden modular los

efectos de la legislación, aunque no sean tratados como variables independientes o cuantificables. Esta estrategia es coherente con los principios de la metodología cualitativa, que privilegia la comprensión contextual sobre el control estadístico (Mahoney & Goertz, 2006). A continuación, se presenta la tabla 1 que sintetiza las principales condiciones controladas entre Ecuador y Colombia, así como la variable explicativa —el tipo de legislación sobre democracia interna—.

Table 1. Comparación MSSD entre Ecuador y Colombia (1998–2022)

Variable	Colombia	Ecuador	Función en el diseño MSSD
Tipo de régimen político	Presidencialista	Presidencialista	Constante controlada
Sistema electoral	Representación proporcional (método D'Hondt desde 2003)	Representación proporcional (método D'Hondt desde 2009)	Constante controlada
Grado de multipartidismo	Alto (N° efectivo de partidos > 5)	Alto (N° efectivo de partidos > 5)	Constante controlada
Fragmentación partidista	Alta antes de 2003; moderada tras reforma; aún elevada a nivel subnacional	Alta antes de 2009; moderada tras reforma; alta volatilidad electoral	Constante controlada (con variación acotada)
Nivel de institucionalización partidaria	Bajo-moderado, predominio de élites regionales	Bajo-moderado, movimientos personalistas con débil raíz ideológica	Constante controlada
Órgano electoral nacional	Consejo Nacional Electoral + Registraduría Nacional	Consejo Nacional Electoral (CNE)	Constante controlada
Nivel de confianza en partidos políticos	Muy bajo (<15% según Latinobarómetro 2018)	Muy bajo (<15% según Latinobarómetro 2018)	Constante controlada
Reformas políticas recientes	Acto Legislativo 01 de 2003, Ley 1475 de 2011	Constitución 2008, Código de la Democracia 2009	Constante controlada
Desigualdad (GINI)	53.9 (Banco Mundial, 2023)	44,6 (Banco Mundial 2023)	Constante controlada
IDH (2022)	0.758 (Naciones Unidas, 2022) - Desarrollo Humano alto.	0.765 (Naciones Unidas, 2022) - Desarrollo Humano alto.	Constante controlada
Población urbana (%)	82% (Banco Mundial, 2023)	65% (Banco Mundial, 2023)	Constante controlada (diferencia aceptable)
Presión por democratización interna	Alta, producto de crisis de representación y clientelismo	Alta, producto de crisis de representación y colapso partidario	Constante controlada
Variable clave: tipo de legislación sobre democracia interna	Consultiva (autonomía de partidos, sin obligatoriedad estatal)	Obligatoria (primarias reguladas, cuotas de inclusión)	Variable independiente explicativa (contrastada)
Resultado esperado corto plazo (democracia interna)	Reelección indefinida por parte de congresistas, pero con tasa de reelección baja (menor a 30%).	Reelección limitada a máximos dos periodos legislativos.	Variable dependiente comparada
Resultado esperado mediano plazo (democracia interna)	Baja apertura, bajo recambio, menor inclusión	Mayor apertura formal, mayor recambio, más inclusión femenina	Variable dependiente comparada

Fuente: Elaboración propia²

2. Elaboración propia a partir del análisis documental y comparativo de fuentes primarias (constituciones, reformas legales, estatutos partidarios, resoluciones del Consejo Nacional Electoral del Ecuador y de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia), indicadores sociodemográficos (Banco Mundial, PNUD) y encuestas de opinión (Latinobarómetro 2018). Las variables cuantitativas —como el coeficiente de GINI, el IDH o la población urbana— se estimaron utilizando los últimos datos disponibles para el período 2018–2022. Las clasificaciones ordinales sobre fragmentación partidaria, institucionalización y presión por democratización interna se construyeron a partir de indicadores cualitativos sistematizados, usando una escala de tres niveles (bajo, moderado, alto), basada en: (a) número efectivo de partidos y concentración legislativa, (b) grado de estabilidad organizativa de los partidos, y (c) presencia de mecanismos institucionales para la selección de candidaturas. En el caso de la fragmentación, se estimó el número efectivo de partidos (NEP) a partir de los resultados legislativos nacionales y subnacionales disponibles en los sitios oficiales del Consejo Nacional Electoral del Ecuador (www.cne.gob.ec) y la Registraduría Nacional de Colombia (www.registraduria.gov.co), complementados con cálculos propios aplicando el índice de Laakso y Taagepera. La institucionalización se valoró mediante la continuidad partidaria en al menos tres ciclos electorales, su presencia legislativa sostenida y su grado de formalización interna. Finalmente, la presión por democratización se evaluó con base en eventos críticos como reformas, crisis de representación o colapso de partidos tradicionales, registrados en la literatura especializada.

Desde el punto de vista de la inferencia, el estudio se basa en un diseño de casos de congruencia (*congruence method*), en el que se contrasta la coherencia entre las expectativas teóricas derivadas del marco normativo (consultivo u obligatorio) y los patrones empíricos observables en cada contexto nacional. A diferencia de los estudios de trazo de procesos, que buscan identificar mecanismos causales detallados, el objetivo aquí es evaluar la plausibilidad de relaciones causales, sin establecer inferencias deterministas ni exhaustivas (George & Bennett, 2005). Como señalan Beach y Pedersen (2013), este tipo de diseño permite validar la consistencia entre teoría y evidencia.

El concepto de democracia interna se operacionaliza a partir de cuatro dimensiones desarrolladas por Freidenberg (2003): (1) apertura en la postulación de candidaturas, (2) composición del selectorado, (3) rotación o concentración en cargos legislativos, e (4) inclusión de sectores subrepresentados. Estas dimensiones fueron adaptadas al contexto de los casos seleccionados y se articularon en escalas ordinales que permiten comparar niveles relativos entre partidos y países. Las escalas se organizaron en matrices analíticas y se aplicaron a datos reconstruidos en cortes quinquenales, lo cual permite observar tanto los efectos inmediatos de las reformas como los patrones de adaptación institucional a mediano plazo.

La unidad de análisis comprende tanto el nivel nacional (Colombia y Ecuador) como las organizaciones partidarias más relevantes en cada sistema. La selección de partidos se basó en tres criterios: su representación parlamentaria, seleccionando los cinco partidos con mayor votación en las elecciones más recientes; su continuidad institucional en el periodo analizado; y su capacidad efectiva para modificar o implementar reglas internas. Este procedimiento busca evitar selecciones arbitrarias o anecdóticas, y concentrarse en los actores con mayor incidencia institucional. Aunque no se controla cuantitativamente el efecto de la fragmentación partidaria, esta variable se considera cualitativamente en el análisis, en tanto puede alterar los incentivos de selección o diluir los efectos de las normas formales.

El periodo de observación se extiende desde finales del siglo XX hasta las dos primeras décadas del siglo XXI, coincidiendo con el momento de adopción e implementación de las reformas electorales objeto de estudio. La construcción de cortes quinquenales para cada dimensión permite identificar tendencias y rupturas, así como observar si los efectos de las reformas son inmediatos o se consolidan progresivamente. Esta temporalidad busca evitar lecturas anacrónicas o sincrónicas, incorporando la secuencia de adaptación normativa como una variable explicativa de los patrones institucionales.

La información se recolectó a partir de fuentes primarias (leyes, estatutos partidarios, resoluciones electorales, bases de datos legislativas) y secundarias (literatura especializada, informes institucionales, análisis hemerográfico). La triangulación de fuentes y la validación cruzada de datos permiten sustentar empíricamente las inferencias del estudio. La estrategia metodológica adoptada privilegia la coherencia interna entre teoría, evidencia y contexto, reconociendo los límites de la inferencia causal fuerte en estudios cualitativos comparados.

Este artículo adopta una estrategia metodológica cualitativa basada en el diseño de estudios de caso comparado, con un enfoque de comparación estructurada y focalizada (George & Bennett, 2005). El objetivo es identificar de forma sistemática las similitudes y diferencias en los procesos de democratización interna de los partidos políticos en dos contextos nacionales. A través de preguntas comparables y categorías analíticas comunes, se busca evaluar cómo distintas configuraciones normativas —consultiva en Colombia y obligatoria en Ecuador— inciden en la selección de candidaturas, la inclusión de sectores subrepresentados y la renovación de élites.

Los estudios de caso están orientados a probar la plausibilidad de relaciones causales entre tipo de regulación formal y niveles de democracia interna. Dado que Colombia y Ecuador presentan condiciones estructurales similares, cualquier variación significativa en los resultados puede atribuirse con mayor confianza al tipo de marco normativo vigente. Esta lógica contrafactual controlada permite aislar, en parte, el efecto de la legislación como variable explicativa, sin desconocer la posible influencia de factores informales. La operacionalización del concepto de democracia interna se sustenta en el modelo desarrollado por Freidenberg (2003), que propone cuatro dimensiones clave: (1) apertura en la postulación de candidaturas, (2) composición del selectorado, (3) rotación o concentración en cargos legislativos, e (4) inclusión de grupos subrepresentados. A partir de estas dimensiones se construyen escalas ordinales que permiten la comparación entre países y entre partidos. Estas escalas han sido adaptadas y articuladas en matrices que guían el análisis comparativo estructurado.

La recolección de información se realiza mediante análisis documental de fuentes primarias —legislación nacional, estatutos partidarios, códigos electorales y datos de composición legislativa— complementada con revisión de literatura secundaria. La lógica inferencial es de tipo secuencial y no correlacional: no se busca establecer regularidades generalizables, sino entender cómo interactúan

instituciones formales e informales en la producción de ciertos patrones de comportamiento político. Asimismo, se toma como unidad de análisis tanto el país (Colombia y Ecuador) como las organizaciones partidarias más relevantes dentro de cada sistema. El nivel de análisis se ubica en la intersección entre las normas nacionales y las prácticas internas de los partidos, lo que permite identificar no solo los efectos de la legislación sino también los márgenes de agencia que conservan las élites partidarias. Finalmente, la temporalidad del análisis cubre el periodo comprendido entre finales del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI, coincidiendo con el momento en que se implementaron las reformas electorales objeto de estudio.

2.1 Descripción y medición del nivel de democracia interna

El análisis de la democracia interna en los partidos políticos se desarrolla a partir del modelo propuesto por Freidenberg (2003), que permite evaluar los niveles de inclusión en la toma de decisiones y los efectos de la legislación nacional en los procesos de selección de candidaturas. Este modelo se basa en cuatro dimensiones fundamentales: inclusión en la postulación de candidatos; tipos de selección interna; concentración y recambio en cargos legislativos; e inclusión de grupos históricamente subrepresentados. Las dimensiones corresponden con el nivel de descentralización en la toma de decisiones y resolución de conflictos que plantean Hazan y Rahat (2001). Así, para analizar la manera en que los partidos políticos construyen sus procesos de selección de candidaturas, se toman las dos primeras dimensiones planteadas por Freidenberg (2003), las cuales corresponden a quién puede postularse como candidato a elecciones legislativas y, por otro lado, a quién puede hacer parte de la toma de decisiones para la conformación de listas. A continuación, se presenta la operacionalización.

2.1.1 Primera dimensión. Inclusión en los procesos de postulación para el aval partidista

2.1.2 ¿Quién puede ser candidato?

Esta dimensión analiza los criterios que los partidos establecen para la postulación de candidaturas y la entrega de avales, clasificándolos según el grado de apertura en sus requisitos (ver tabla 2). Se identifica una alta inclusión cuando cualquier ciudadano puede postularse sin restricciones adicionales; una inclusión moderada cuando se requiere militancia o afiliación partidaria; y una baja inclusión cuando se exigen criterios adicionales, como un tiempo mínimo de permanencia en el partido o requisitos específicos de edad y trayectoria.

2.1.3 Segunda dimensión. Selectorado

Tabla 2. Inclusión en los procesos de postulación para el aval partidista

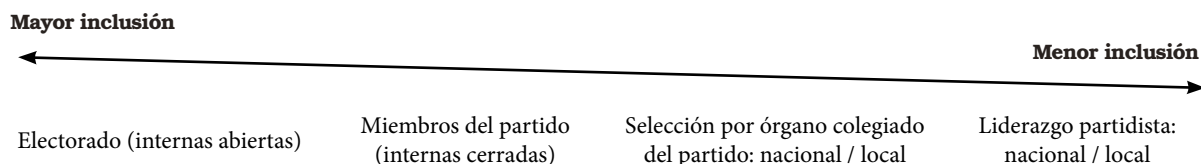


Fuente: (Freidenberg, 2003:14).

2.1.4 Tipos de selección interna partidista

La escala se establece desde los mecanismos más participativos (primarias abiertas) hasta la centralización absoluta en lo concerniente con la elección y selección de candidaturas (**ver tabla 3**). Se toma el concepto de *selectorado de Hazan y Rahat* (2001) para describir a quienes pueden participar en la conformación de las listas para las elecciones oficiales.

Tabla 3. Niveles de inclusión y tipos de selección interna partidista



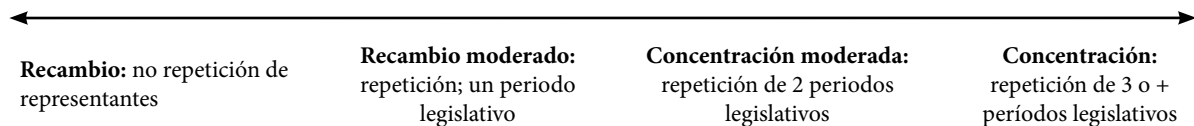
Fuente: Freidenberg (2003:17)

2.2 Tercera dimensión. Concentración y/o recambio en puestos de representación popular

En esta se evalúa el nivel de cooptación de los puestos de representación y de los cargos dirigenciales en los partidos políticos. Sin embargo, para objeto del artículo se toma en cuenta únicamente el nivel de concentración de los puestos de representación popular en los cargos legislativos. Por un lado, existe una dificultad evidente en el acceso a la información sobre duración de dirigentes partidistas y, por otro lado, nos interesa responder a la manera en que los partidos políticos se organizan para elecciones legislativas, por lo cual es suficiente, en un primer esfuerzo de investigación, identificar los escaños obtenidos por los partidos para la revisión de esta dimensión.

La escala se analiza en dos dimensiones. Por un lado, a nivel país se evalúa si existe o no incidencia de la legislación en los procesos de democracia interna. Así, se analiza a partir de los cuerpos colegiados de los respectivos países el nivel de acaparamiento de los escaños. Esta medición se hace según la cantidad de veces que un congresista repite su escaño en el órgano legislativo. De esta manera, según la cantidad de congresistas que repiten su curul, se refleja el nivel de alcance de las leyes nacionales. La unidad de análisis en este inciso es el país y el nivel de concentración y acaparamiento que se tiene de los puestos representativos en el legislativo. La escala se integra de la siguiente forma (ver tabla 4).

Tabla 4. Concentración y monopolización de cargos de elección popular

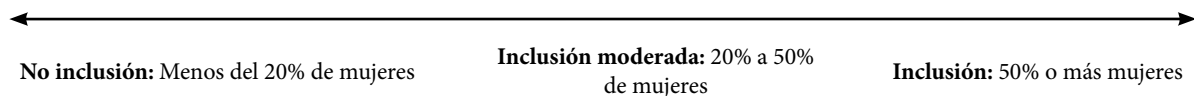


Fuente: elaboración propia a partir del modelo de Freidenberg (2003).

2.3 Cuarta dimensión. Inclusión de grupos subrepresentados históricamente

El modelo de Freidenberg (2003) sostiene que la democracia interna partidaria depende tanto del número como de la diversidad de los actores. Este estudio se enfoca en la participación femenina, excluyendo otras minorías cuya relevancia varía entre países. La medición se realiza a nivel nacional, evaluando el impacto de la legislación electoral, y a nivel partidario, observando el acceso de mujeres a cargos de representación. Se distinguen tres niveles de inclusión: baja (menos del 10 % de mujeres), moderada (entre 10% y 50%) y alta (50% o más). La escala (ver tabla 5) se mueve desde la no inclusión (menos del 10% son mujeres, ya sea en el total del órgano legislativo o a nivel partido) a una escala de inclusión (en donde el 50% o más de los cargos los ocupan mujeres).

Tabla 5. Inclusión de mujeres en cargos legislativos



Fuente: elaboración propia a partir del modelo de Freidenberg (2003)

Esta medición ordinal facilita la comparación entre los distintos mecanismos de selección de candidaturas y permite determinar los niveles de democracia interna, tanto a nivel nacional como dentro de los partidos políticos. Además, permite evaluar el impacto de la legislación nacional en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones partidistas. Finalmente, contribuye a superar las limitaciones en el acceso a la información (Barrero, 2014), al contrastar las normas formales—lo que el partido establece—con la realidad del proceso de conformación y selección de candidaturas para elecciones.

3. Resultados

3.1 Una crisis que impulsó reformas para transformar a los partidos políticos

En América Latina, las crisis políticas han sido un detonante para la transformación de los sistemas de partidos. En Ecuador y Colombia, momentos de inestabilidad llevaron a reformas profundas con el objetivo de fortalecer la democracia y reducir la fragmentación partidista. Este acápite analiza los contextos de crisis que precedieron a las reformas en ambos países, los debates que surgieron en torno a ellas y sus resultados.

3.2 Ecuador: de la crisis política a la reforma electoral

Ecuador ha experimentado una marcada inestabilidad política desde el retorno a la democracia en 1979, con frecuentes crisis institucionales, cambios de gobierno y una ciudadanía desconectada de un sistema político fragmentado, clientelista y poco representativo (Andrango, 2013). Entre 1996 y 2005, el país atravesó una fase crítica en la que tres presidentes —Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez— fueron destituidos antes de completar sus mandatos, en contextos de creciente movilización social y colapso de los partidos tradicionales (Massal, 2006). La caída de Gutiérrez en 2005, tras la revuelta de los Forajidos, simbolizó un quiebre en la legitimidad del sistema político y puso en evidencia la urgencia de una reforma estructural del sistema de partidos.

Aunque desde este momento se contempló la necesidad de una nueva reforma, no fue sino hasta 2009 que se expidió la Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia. Esto debido a que la reforma electoral fue parte de la promesa de mejora, que se pactó frente a la exigencia de los ciudadanos de realizar una constituyente para reconfigurar el sistema político ecuatoriano (Freidenberg, 2011). Dado el enorme descontento en el cual se encontraba el país, la nueva Constitución de la República, aprobada el 20 de octubre de 2008, dictó la realización de un nuevo código electoral lo más pronto posible³, generando, nuevamente, una reforma proyectada como una solución rápida, y no como un proyecto organizativo a largo plazo⁴.

La discusión del nuevo código giró en torno a temas como la supervivencia y organización interna de los partidos, la excesiva fragmentación partidista del sistema electoral, la naturaleza de la representación—incluyendo la asignación de escaños y la volatilidad electoral territorial—, la relación entre instituciones para fortalecer la correspondencia entre el Ejecutivo y el Legislativo, el rol de las autoridades electorales y la regulación de la competencia electoral. Estos asuntos fueron abordados y redactados por la “Comisión Legislativa y de Fiscalización”, que actuó como Asamblea Nacional, y el documento resultante fue entregado al Ejecutivo después de tres debates en los que participaron representantes de partidos emergentes, como el PRIAN (Partido Renovador Institucional de Acción Nacional) y el MPD (Movimiento Popular Democrático), así como de movimientos alternativos vinculados a la alianza oficialista PAIS (Patria Altiva i Soberana). En contraste, la participación de los partidos tradicionales, como el PSC (Partido Social Cristiano) y el PRE (Partido Roldosista Ecuatoriano), fue marginal debido a la nueva configuración institucional establecida por la Constitución.

Entre los cambios significativos presentados por el código, se encuentra la modificación en el registro de partidos y movimientos políticos, el cual fue diferenciado, exigiendo a los primeros un número específico de afiliaciones certificadas, mientras que, a los segundos, solo se les exigen firmas; adicionalmente, se especificaron requisitos de supervivencia diferentes. En el tema de la financiación de partidos, el nuevo código otorgó un carácter público a la “información relativa al gasto y financiamiento de los sujetos políticos”. (Freidenberg, 2011: 42). Otro cambio estructural incluido en la reforma hace referencia al método de asignación de escaños, para la cual se estableció que se incluirían dos métodos: el método de divisores continuos, de acuerdo con quien hubiera obtenido las mayores preferencias (D’Hondt) para todas las dignidades y el método de divisores continuos (Formula *Hare*) para las elecciones pluripersonales de los asambleístas (Freidenberg, 2011).

En términos de democracia interna, la Ley Orgánica incluyó la celebración de elecciones primarias como mecanismo de selección de candidatos con el fin de democratizar los procesos internos partidistas, fortalecer la transparencia y la institucionalización de los partidos. De acuerdo con el texto, este proceso será vigilado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y las Juntas Provinciales Electorales. Con el fin de aumentar la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo, se decidió que los diputados fueran elegidos en la segunda vuelta presidencial o 45 días después de la primera, en caso de que no se realizará segunda vuelta. El principal argumento de este cambio incluía el hecho de “agregar elementos de gobernabilidad, eliminar la atomización de la representación y generar una definición de los actores políticos en función de las decisiones de los electores” (Oficio N°. T. 4165-SGJ-09-845 de la presidencia de la República citado por Freidenberg, 2011). Por último, se realizó un cambio en el calendario electoral, el cual estableció la campaña electoral en 45 días, y se amplió de 90 a 120 días la convocatoria que debe hacer el CNE, sumado a esto, se prohibió el uso de bienes públicos y privados por el Estado para la realización de publicidad o propaganda del Estado en época de Campaña. (Pachano S., 2010).

3. Uno de los mandatos de la Constitución fue que se debía aprobar la Ley Electoral a más tardar el 17 de febrero de 2009.

4. Ecuador se ha caracterizado por la frecuencia de pequeñas y grandes reformas. Inclusive, se resalta el hecho de que, en sus 183 años, ha contado con más de 20 Constituciones cargadas de reformas.

Ya sea por la expedición del código o por el amplio poder electoral que logró acumular Rafael Correa en su llegada al gobierno, las elecciones de 2013 demostraron una menor fragmentación partidista, y un fortalecimiento de las alianzas que se presentaron a los comicios. Sin embargo, esta fue incapaz de fortalecer las instituciones democráticas en el país, manteniendo las voces de la oposición y el funcionamiento de la Asamblea Nacional y otros órganos del Estado, al margen de las decisiones de quien se encuentre en la presidencia (Polga-Hecimovich, 2013).

3.3 Colombia

En Colombia, la crisis de los partidos políticos se manifestó de manera distinta a la ecuatoriana. La fragmentación partidista y la debilidad del Congreso fueron los principales problemas que impulsaron la reforma de 2003. El escenario anteriormente descrito, sumado a la mala gestión de diferentes gobiernos, disminuyó la confianza de ciudadanos, implantando un sistema en el cual se les otorga mayor importancia a los hombres que a los partidos, explicando así el ascenso de líderes carismáticos o familias de tradición política con altos grados de poder, y la precariedad del papel de los partidos políticos en la sociedad (Arévalo, Angarita, & Jiménez, 2013). Si bien este fue el escenario común de América Latina (especialmente a principios de la década de los 2000), el caso colombiano se distingue por la paradójica existencia de una democracia antigua y estable, junto con un conflicto armado interno de larga duración.

La Constitución de 1991 introdujo importantes avances democráticos en Colombia, como mecanismos de participación, la circunscripción nacional para el Senado y la segunda vuelta presidencial (Giraldo, 2007, pág. 126). Sin embargo, estos cambios también impulsaron una fuerte atomización partidista, con partidos carentes de ideología y disciplina, lo que favoreció la corrupción, el transfuguismo y la personalización de la política, e impidió consolidar una oposición coherente y alternativa al gobierno (Arévalo, Angarita, & Jiménez, 2013, p. 236). Este fenómeno motivó el debate sobre la necesidad de una reforma profunda del sistema político, la cual se concretó en 2003 con medidas orientadas a reducir la fragmentación y fortalecer la cohesión de las organizaciones partidarias (Batlle & Puyana, 2013, p. 77). Aprobado como el Acto Legislativo 01 de 2003, esta reforma modificó 16 artículos de la Constitución de 1991, regulando la democratización interna de los partidos y movimientos políticos, los requisitos para obtener y conservar la personería jurídica, así como el uso del umbral y del método de cifra repartidora. También introdujo el voto preferente opcional, cuya aplicación queda a decisión del partido en cada elección. El debate giró en torno a si el sistema de partidos debía abrirse o cerrarse, con los partidos tradicionales impulsando el cierre y los independientes defendiendo su apertura. Según Hoskin y García Sánchez (2006), fue precisamente la dispersión del poder al interior del Congreso, especialmente en la Cámara de Representantes, lo que permitió la aprobación de la reforma.

Con respecto a la totalidad de la reforma, se puede hacer mención a cuatro cambios fundamentales que esta introdujo en el sistema político. En primer lugar, el establecimiento de un umbral de 2% de los votos válidos que debía ser superado para acceder a la distribución de escaños logró disminuir la actuación de los movimientos “decididamente personalistas” (Rodríguez & Botero, 2006, p. 139), motivando, además, el agrupamiento de pequeños movimientos afines, con el propósito de obtener el número de votos necesarios para mantenerse en la arena política. Junto con este requisito, se incluyó la fórmula de la cifra repartidora como el segundo cambio representativo en las reglas de juego electoral; esto debido a que, en comparación a la fórmula *Hare* utilizada con anterioridad, la fórmula *d'Hondt* “está diseñada para recompensar con un número proporcionalmente mayor de curules a los partidos que obtengan las votaciones más altas” (Rodríguez & Botero, 2006, p. 140), dejando de lado el incentivo a presentarse de forma separada, antes que en una sola lista.

El tercer cambio fue la exigencia de presentar listas únicas, lo que, si bien favoreció a una mayor coherencia y disciplina interna, también intensificó la personalización de las candidaturas en torno a la cabeza de lista. Esta dinámica dificultó la consolidación de partidos ideológicamente definidos, al privilegiar alianzas entre figuras de distintas corrientes. Asimismo, la introducción del voto preferente permitió nuevas estrategias dentro de los partidos, fomentando tendencias internas más estructuradas, aunque sin erradicar del todo el personalismo, que se mantuvo a través del liderazgo en las listas. Aunque el Acto Legislativo de 2003 representó una reforma de gran calado, en 2006 y 2011 se implementaron dos nuevas reformas estructurales con cambios más acotados pero relevantes, centrados en el funcionamiento de las bancadas, su rol en la toma de decisiones y el ajuste del umbral

electoral. Todas estas reformas buscaron reducir la indisciplina y el transfuguismo político, así como limitar el protagonismo de líderes carismáticos desvinculados de una identidad partidaria clara. Sin embargo, factores contextuales como los problemas de gobernabilidad, la cultura política del país y la adaptación estratégica de los actores políticos han limitado el cumplimiento pleno de estos objetivos, pese a los avances alcanzados (Barrero, 2014).

3.4 Revisión de las instituciones formales en los casos seleccionados. Legislación nacional y estatutos partidistas

En este apartado se presentan los hallazgos derivados de la sistematización de los componentes que conforman la democracia interna. Al situar los procesos históricos que dieron lugar a las reformas políticas y electorales en los casos analizados, resulta necesario contrastar a los partidos políticos con el fin de identificar si existe una rutinización de las normas electorales (Barrero, 2014), así como avances y apropiación en términos de democracia interna (Freidenberg, 2003). Para ello, se comparan los Estatutos de los partidos con el objetivo de evaluar dos aspectos clave: por un lado, quiénes pueden ser candidatos, y por otro, quiénes están habilitados para participar en los procesos de selección de candidaturas.

3.4.1 ¿Quién puede ser candidato?

La tendencia es la ausencia de requisitos específicos para obtener una candidatura a un cargo de elección popular. Los partidos políticos suelen ser flexibles con las candidaturas, respondiendo a un interés electoral por encima de un interés programático o ideológico. Aunque las causas de la apertura en los partidos son múltiples, una de las razones por las cuales los partidos en América Latina poseen flexibilidad en este punto, tiene que ver con la crisis de representación que la región sufrió a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, lo cual llevó a los partidos a reformarse y buscar estrategias para lograr mayor aceptación en los ciudadanos (Bejarano *et al*, 2006).

Ahora bien, la mayor cantidad de partidos que carecen de requisitos específicos para la postulación de candidaturas están en Ecuador, un país con legislación obligatoria, las cuales dispone en sus normas los mecanismos que los partidos deben adelantar para entregar sus avales. Esto obedece a una necesidad de atraer a la mayor cantidad de votantes posibles, ocasionando una relación de tipo “catch-all” hacia los partidos políticos (Alfonsín, 2015).

Desde 2009, Ecuador dispone de tres tipos de mecanismos para la selección de candidatos, consignados en la Ley 2 de 2009⁵. Uno de esos mecanismos es la designación de una Asamblea para la selección de candidaturas como mecanismo indirecto de representación. Sin embargo, pese a representar un esfuerzo valioso por generar legitimidad y acercamiento con la ciudadanía, los partidos políticos siguen siendo débiles y deben tener flexibilidad a la hora de designar candidaturas. Los partidos políticos dejan abierta la posibilidad a cualquier ciudadano para presentarse como candidato a elecciones.

Tabla 6. ¿Quién puede ser candidato?

Mayor inclusión	←-----→		Menor inclusión
Todos los ciudadanos	Miembros partidistas	Miembros de los partidos con requisitos	
Cambio Radical (Colombia) Partido Conservador (Colombia) Partido de la U (Colombia) (Ecuador) Movimiento CREO (Ecuador) Partido Social Cristiano (Ecuador) Movimiento Social Unidad Más Acción (Ecuador)	Fuerza Compromiso Social (Ecuador)	Centro Democrático (Colombia) Partido Liberal (Colombia)	

Fuente: Elaboración propia

5. “En el estatuto o en el régimen orgánico, según corresponda, constará la modalidad de elección y designación de candidaturas a las que se refiere la Constitución de la República. Las modalidades que deberán ser reglamentadas pueden ser: 1. Primarias Abiertas participativas con voto universal, libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente, con la intervención de los afiliados o adherentes y de los sufragantes no afiliados. 2. Primarias Cerradas con voto libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente, de los afiliados a los partidos políticos o adherentes permanentes a movimientos políticos, según sea el caso. 3. Elecciones representativas a través de órganos internos, conforme lo disponga el estatuto o el régimen orgánico.” (Artículo 348 de la Ley 2 de 2009).

3.5 Resultados en la democracia interna

En esta sección se analizan los resultados obtenidos a partir de la sistematización de los partidos políticos y la composición de los órganos legislativos en los últimos comicios. En primer lugar, se examina la cantidad de congresistas o diputados que repiten escaños, lo cual se vincula con la tercera dimensión de la democracia interna propuesta por Freidenberg (2003). Este análisis se realiza a nivel nacional, considerando la totalidad del cuerpo legislativo durante los últimos cinco períodos. En segundo lugar, se evalúa el nivel de inclusión de mujeres en dichos órganos, comenzando con un análisis general a nivel país y, posteriormente, revisando los cuatro partidos con mayor votación en los últimos comicios para valorar en qué medida la legislación nacional ha incidido en las dinámicas internas de las colectividades partidarias.

3.5.1 Baja monopolización de escaños, el peso de las normas y las instituciones informales

A partir de la sistematización de la composición de los cuerpos colegiados en los casos seleccionados, se determinó que el nivel de concentración por parte de los congresistas suele ser bastante bajo, el porcentaje de no repetición de escaños es superior al 45% en el Senado colombiano, mientras que en la Cámara baja es del 60%; en el caso ecuatoriano, es del 63,2% (ver tabla 8). El factor diferencial en el análisis comparado tiene que ver con los incentivos en cada país para buscar la reelección en los cuerpos legislativos, pues a diferencia de la selección de candidaturas, las leyes electorales respecto de la posibilidad de reelegirse son ausentes.

Tabla 8. Concentración y monopolización de cargos de elección popular

Recambio: no repetición de representantes	Recambio moderado: repetición un periodo legislativo	Concentración moderada: repetición de 2 periodos legislativos	Concentración: repetición de 3 o + periodos legislativos
Cámara baja (Colombia): 60%	Cámara baja (Colombia): 25%	Cámara baja (Colombia): 10%	Cámara baja (Colombia): 5%
Cámara alta (Colombia): 45,7%	Cámara alta (Colombia): 29,4%	Cámara alta (Colombia): 16,1%	Cámara alta (Colombia): 8,8%
Asamblea legislativa (Ecuador): 63,2%	Asamblea legislativa (Ecuador): 31,6%	Asamblea legislativa (Ecuador): 5,3%	

Fuente: elaboración propia a partir del modelo de Freidenberg (2003).

En Ecuador, los diputados pueden reelegirse hasta por dos periodos, pero la estructura del sistema legislativo, compuesto por una sola Cámara, limita esta posibilidad. De los 137 asambleístas, solo 15 son elegidos por circunscripción nacional, mientras que los 116 restantes lo son por circunscripciones provinciales, lo que incrementa la competencia y reduce las probabilidades de reelección. En este contexto, el 63,2% de los legisladores no repiten escaño, mientras que el 31,6% lo hace al menos una vez. Esta tendencia puede explicarse tanto por la falta de límites a la reelección como por el ciclo electoral continuo —elecciones legislativas cada cuatro años sin procesos de renovación intermedios—, que incentiva la búsqueda de la reelección. En Colombia, la repetición de curules es más frecuente, especialmente en el Senado, donde alcanza el 29,4%, mientras que en la Cámara de Representantes es del 25%. No obstante, del mismo modo que en Ecuador, los niveles de renovación son relativamente altos: el 60% de los representantes y el 45,7% de los senadores no repiten su escaño. Esto sugiere efectos positivos de la reforma política, al reducir la concentración del poder y elevar la competencia electoral, aunque en el Senado se observa una ligera tendencia al aumento en la reelección.

La evidencia muestra que la legislación ha sido eficaz para limitar la concentración de escaños y promover la renovación en los cuerpos legislativos, aunque factores como las instituciones informales y la competitividad en la distribución de escaños también influyen. En los casos analizados, el recambio es significativo. En sistemas bicamerales como el colombiano, la menor repetición en la Cámara baja puede explicarse por el intento de muchos congresistas de ascender al Senado. En efecto, repite el 25% en la Cámara baja y el 29,4% en el Senado, con una concentración de dos periodos del 10% y 16%, respectivamente, lo que refleja una moderada estabilidad, especialmente en la Cámara alta.

3.5.2 ¿Qué tipo de legislación permite mejores resultados en inclusión femenina?

Este apartado presenta los resultados de la sistematización y evaluación de la participación femenina en los cuerpos legislativos, considerando dos dimensiones: la composición general del Congreso a nivel país

y la inclusión dentro de los cuatro partidos más votados. Esta última permite observar el impacto de las reformas sobre la inclusión al interior de las colectividades partidarias. A nivel nacional, se evidencia un incremento sostenido en la participación de mujeres desde la implementación de las reformas políticas y electorales (ver tabla 9). No obstante, Colombia muestra cifras aún bajas en comparación con Ecuador: en las elecciones de 2022, la participación femenina alcanzó apenas el 30% en la Cámara de Representantes y el 27,9% en el Senado, a pesar de la vigencia de la Ley 581 de 2000 (*Ley de cuotas*), que establece un mínimo del 30% de mujeres en cargos decisorios de alto y medio nivel.

Tabla 9. Nivel país. Inclusión de mujeres en cargos legislativos

←	→	
No inclusión: Menos del 20% de mujeres	Inclusión moderada: 20% a 50% de mujeres	Inclusión: 50% o más mujeres
	Asamblea Legislativa (Ecuador): 44,35%	
	Cámara baja (Colombia): 30,19%	
	Cámara alta (Colombia): 27,9%	

Fuente: elaboración propia a partir de Freidenberg (2003).

El caso ecuatoriano muestra avances en los procesos de inclusión femenina, evidenciados en el incremento cercano al 20% en la representación parlamentaria tras la implementación de la reforma electoral. El contraste entre norma y práctica sugiere un grado importante de efectividad institucional en la promoción de mayor equidad. Uno de los elementos que explica este resultado es el uso de listas cerradas, que obliga a los partidos a establecer mecanismos internos de competencia más estructurados, ampliando la participación en la toma de decisiones y facilitando así la llegada de un mayor número de mujeres al poder legislativo. Como lo señala Castillo Fell (2024), “la implementación de la paridad en candidaturas para cargos electivos ha sido decisiva para incrementar la representación femenina en la región [...] impulsando el progreso hacia la igualdad de género” (p. 152). En contraste, en países como Colombia, donde la exigencia de un 30% de participación femenina no está acompañada de mecanismos coercitivos efectivos, los partidos enfrentan pocos o nulos costos por su incumplimiento, lo cual debilita el alcance real de las medidas y limita la inclusión sustantiva.

Tabla 10. Comparación entre Colombia y Ecuador según cuatro dimensiones analíticas

Dimensión	Colombia (legislación consultiva)	Ecuador (legislación obligatoria)
Inclusión en la postulación de candidaturas	Alta variabilidad entre partidos. Algunos exigen militancia o requisitos previos; otros son más abiertos.	Tendencia a mayor inclusión. La legislación nacional permite a cualquier ciudadano postularse con requisitos mínimos.
Tipo de selectorado	Predominio de mecanismos cerrados y centralizados. Decisión concentrada en élites partidarias nacionales o regionales.	Predominio formal de mecanismos más abiertos (elecciones por Asamblea), aunque con persistencia de negociación intraélites.
Concentración/ recambio legislativo	Reelección moderada. Baja concentración en Cámara baja (60% no repite); más alta en Senado (45% no repite).	Alta rotación. En Asamblea, 63,2% no repite escaño. La estructura unicameral y las circunscripciones limitan la concentración.
Inclusión de mujeres en cargos legislativos	Inclusión moderada (27,9% Senado; 30,2% Cámara). Ley de cuotas vigente, pero débil cumplimiento e incentivos limitados.	Alta inclusión (44,3% Asamblea). Listas cerradas y paritarias favorecen el cumplimiento y la representación femenina.

Fuente: elaboración propia con base en Freidenberg (2003), Hazan & Rahat (2001), y legislación nacional de ambos países.

Se concluye así que la existencia de legislación que obligue a los partidos a ser más incluyentes respecto de la participación femenina no es una instancia suficiente para su éxito, por otro lado, la adopción de listas cerradas es efectiva para el cumplimiento de la cuota de participación femenina; Colombia, el caso en donde no existe este tipo de lista, presenta niveles mucho más bajos, con respecto a Ecuador.

Conclusiones

Este artículo permite identificar que, aunque los marcos obligatorios como el ecuatoriano están asociados con una mayor apertura y mecanismos más inclusivos —particularmente en términos de representación femenina y selección por primarias—, no obstante, esta relación se ve matizada por la persistencia de prácticas al interior de las colectividades, que pueden subvertir el espíritu de las reformas (Helmke & Levitsky, 2006). Por su parte, los marcos consultivos como el colombiano están asociados positivamente con una mayor autonomía partidaria, pero al mismo tiempo, también con estructuras de control elitista y baja renovación. Lo anterior limita los avances en inclusión y pluralismo (Acuña, 2011; Batlle & Puyana, 2013). Este hallazgo permite reformular parte de la literatura que había asumido una relación lineal entre regulación estatal y democratización interna (Carey, 2008), al demostrar que la asociación de las reformas electorales con la democracia interna se ve condicionada por dinámicas internas, trayectorias institucionales y racionalidades estratégicas de los actores.

Los hallazgos dialogan con los enfoques normativos que asignan al Estado un papel central en la promoción de la democracia intrapartidaria (Freidenberg, 2006; Zovatto & Freidenberg, 2006), pero también con las posturas que privilegian la autorregulación como garantía de cohesión y adaptación (Katz & Mair, 1995; Scarrow, 2005). Al observar los mecanismos de selección, los niveles de concentración y las tasas de inclusión, el artículo evidencia que la legislación formal y sus posibles efectos sobre la democracia interna de los partidos pueden estar relacionados con las prácticas informales de las élites partidistas para mantener el control de las colectividades (Barrero, 2014). Esto permite articular una mirada sobre la interacción entre norma y práctica, anclada en el análisis comparado, que permite superar explicaciones deterministas sobre los efectos de las reformas.

Adicionalmente, la propuesta metodológica, sustentada en el modelo de Freidenberg (2003), avanza en la construcción de herramientas analíticas comparables para medir democracia interna, combinando dimensiones formales (normativa, estructura del selectorado, inclusión) con evidencia sobre la composición legislativa. Esta aproximación contribuye a llenar un vacío en la literatura sobre partidos en América Latina, al operacionalizar indicadores que suelen quedar subsumidos en categorías generales como “institucionalización” o “representatividad” (Mainwaring *et al.*, 2008; Sartori, 2005).

El estudio, sin embargo, tiene limitaciones. En primer lugar, se ha privilegiado una dimensión formal-institucional del análisis, dejando de lado las trayectorias individuales de candidaturas, las dinámicas territoriales de poder y los mecanismos informales de exclusión no codificada. En segundo lugar, el enfoque binacional limita la posibilidad de construir inferencias sobre los efectos comparativos de los marcos normativos. Es necesario, en investigaciones futuras, incorporar una muestra más amplia de países con esquemas intermedios o mixtos —como México, Argentina o Costa Rica—, lo que permitiría explorar configuraciones institucionales híbridas y matizar las categorías de obligatoriedad/consultividad. También es necesario avanzar hacia modelos de trazado de procesos y econométricos para brindar evidencia más robusta para fortalecer la relación identificada mediante el modelo de congruencia. Del mismo modo, avanzar hacia estudios subnacionales podría capturar variaciones internas que escapan al análisis a nivel de país, y profundizar en cómo las reglas interactúan con las lógicas clientelares o con liderazgos personalistas (Pino & Dosek, 2024; Eizaguirre, 2024). A partir de estos hallazgos se abren nuevas preguntas de investigación. ¿Qué incentivos pueden inducir a los partidos, aun en marcos consultivos, a adoptar reformas democratizadoras? ¿Cómo incide la presencia de liderazgos carismáticos o redes territoriales en la implementación de normas de inclusión? ¿En qué medida la democratización interna mejora efectivamente la representación externa y la rendición de cuentas? Explorar estas interrogantes permitirá construir una agenda de investigación sobre los límites y posibilidades de la ingeniería institucional en contextos de debilidad partidaria.

Como corolario, conviene subrayar que los avances normativos en materia de democracia interna, aun cuando no transforman de inmediato las estructuras de poder dentro de los partidos, no son irrelevantes. Más bien, deben entenderse como parte de un proceso de sedimentación institucional que, al establecer nuevos estándares de inclusión, transparencia y apertura, reconfigura gradualmente los repertorios de legitimidad política. En este sentido, la legislación, aun cuando no sea plenamente eficaz, puede operar como horizonte normativo que interpela a las organizaciones partidarias, visibiliza desigualdades históricas y articula demandas ciudadanas de mayor control sobre sus representantes. La pregunta no es únicamente si regular o no a los partidos, sino cómo diseñar mecanismos que, sin sacrificar la autonomía organizativa, promuevan una mayor vida democrática al interior de los partidos políticos, los principales intermediarios entre sociedad y Estado en las democracias contemporáneas.

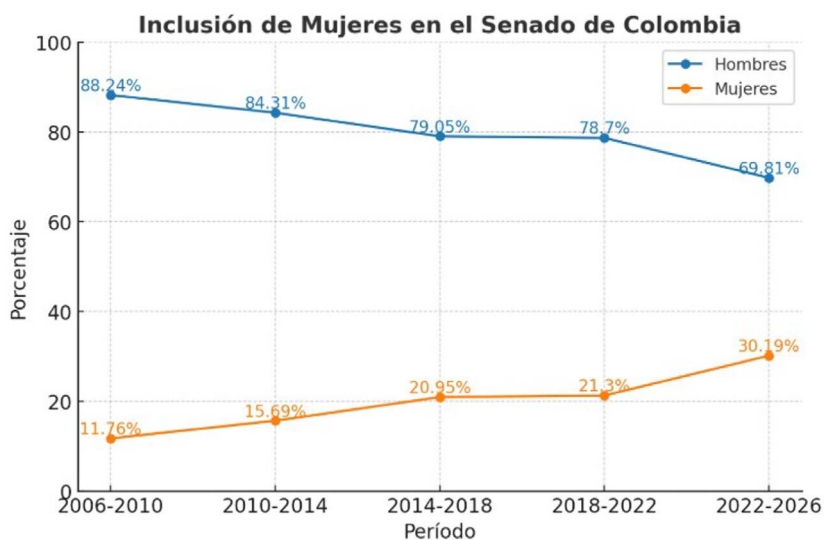
Bibliografía

- Acuña, F. A. (2011). Consulta interna y democracia en los partidos políticos en Colombia: desarrollo y posibilidades. *Revista Controversia*, (196), 196–219.
- Alfonsín, F. (2015). *¿Democratizan las primarias abiertas los procesos de selección de candidatos de los partidos políticos?* Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- Andrango, J. (2013). *Crisis de partidos políticos: La constante en la democracia ecuatoriana*. *El Outsider*, 1, 7–8. <https://doi.org/10.18272/eo.v1i1.197>
- Arevalo, J., Angarita, G., & Jiménez, W. (2013). Reformas electorales y coherencia ideológica de los partidos políticos en Colombia, 1986-2013. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 55(218), 233–270. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(13\)72298-0](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(13)72298-0)
- Auyero, J. (2007). *La zona gris: Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Siglo XXI Editores.
- Barrero, F. A. (2014). Instituciones formales e informales en la selección de candidatos en el ámbito subnacional colombiano. Elecciones 2011. *Análisis Político*, (81), 56–78.
- Battle, M., & Puyana, J. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: Cuando el cambio es la regla. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 73–88.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.2556282>
- Burbano de Lara, F. (2005). La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (23), 19–26. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Ecuador.
- Carey, J. M. (2008). El bono de las primarias en América Latina. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete & I. Walter (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 63–78). Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, ProyectAmérica y CIEPLAN.
- Castillo Fell, S. (2024). Hacia una democracia paritaria: Mecanismos institucionales y desafíos en la construcción del régimen electoral de género. *Democracias*, (13), 139–165. <https://doi.org/10.54887/27376192.124>
- Chiru, M. (2024). Clientelism, Party Organization and Intra-party Democracy. *Comparative Political Studies*, 58(4), 680–713. <https://doi.org/10.1177/00104140241252082>
- Diamond, L. (2022). Democracy's Arc: From Resurgent to Imperiled. *Journal of Democracy* 33(1), 163–179. <https://doi.org/10.1353/jod.2022.0012>
- 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), 100–133. <https://doi.org/10.29375/01240781.4983>
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatas y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Freidenberg, F. (2006a). Democracia interna: Reto ineludible de los partidos políticos. *Cuadernos de CAPEL*, (50), 55–77.
- Freidenberg, F. (2006b). La democratización de los partidos políticos: Entre la ilusión y el desencanto. En *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia* (pp. 123–148). Cuadernos de CAPEL, (50).
- Freidenberg, F., Sáez, M. A., & Hazan, R. Y. (2009). *Selección de candidatas, política partidista y rendimiento democrático*. Tribunal Federal Electoral del Distrito Federal.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Giraldo, F. (2007). Partidos y sistema de partidos en Colombia. En R. Roncagliolo & C. Meléndez (Eds.), *La política por dentro: Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos* (pp. 147–176). International IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-politica-por-dentro-cambios-y-continuidades-en-las-organizaciones-politicas-de-los-paises-andinos.pdf>
- Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2001). Candidate selection methods: An analytical framework. *Party Politics*, 7(3), 297–322. <https://doi.org/10.1177/1354068801007003003>
- Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2010). *Democracy within parties: Candidate selection methods and their political consequences*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199572540.001.0001>
- Helmke, G., & Levitsky, S. (Eds.). (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Hoskin, G., & García Sánchez, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes - CESO.
- Landman, T. (2008). *Issues and methods in comparative politics: An introduction* (3rd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203929780>
- Mahoney, J., & Goertz, G. (2006). A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis*, 14(3), 227–249. <https://doi.org/10.1093/pan/mpj017>
- Mainwaring, S., Bejarano, A. M., & León-Gómez, E. P. (Eds.). (2008). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Editorial Norma.
- Milanese, J. P., Abadía, A. 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.
- Moncagatta, P., & Pazmiño, M. (2025). A tale of a failed recovery: Ecuador’s democratic stagnation. *Representation: Journal of Representative Democracy*, 61(1), 137–154. <https://doi.org/10.1177/00027162241312518>
- Pachano, S. (2010). *Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento*. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 297–317. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200007>
- Rahat, G., & Hazan, R. Y. (2001). Candidate selection methods: An analytical framework. *Party Politics*, 7(3), 297–322. <https://doi.org/10.1177/1354068801007003003>
- Rodríguez, J. C., & Botero, F. (2006). Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, (26), 138–151. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100008>
- Sartori, G. (2005). *Parties and party systems: A framework for analysis*. ECPR Press.
- Zovatto, D. G., & Freidenberg, F. (2006). Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos. En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz (Eds.), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 197–240). BID – IDEA Internacional.

Anexos:

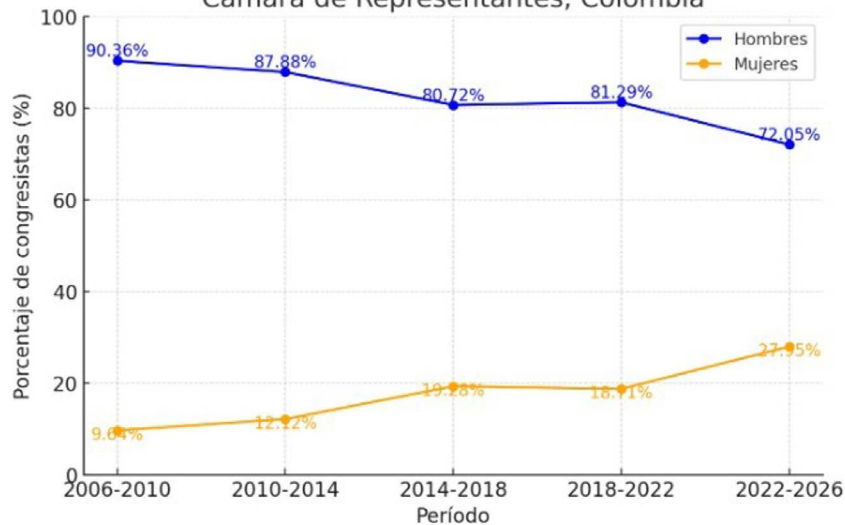
Figura 1. Participación de hombres y mujeres en el Senado en Colombia (2006-2026)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Registraduría Nacional de Colombia.

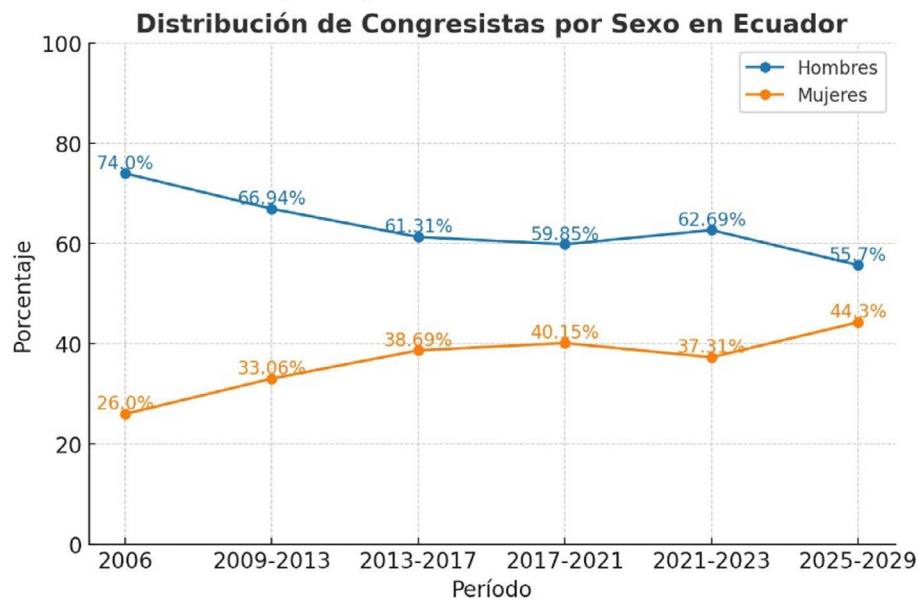
Figura 2. Participación de hombres y mujeres en la Cámara en Colombia (2006-2026)

Distribución porcentual de congresistas por sexo a lo largo del tiempo
Cámara de Representantes, Colombia



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Registraduría Nacional de Colombia.

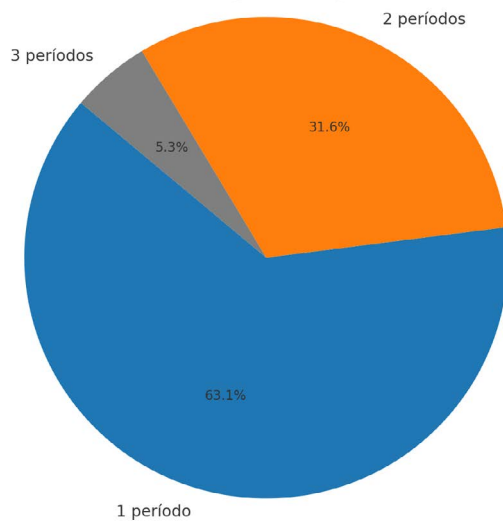
Figura 3. Participación de hombres y mujeres en la Cámara



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

Figura 4. *Reelección en la Asamblea en Ecuador (2006-2026)*

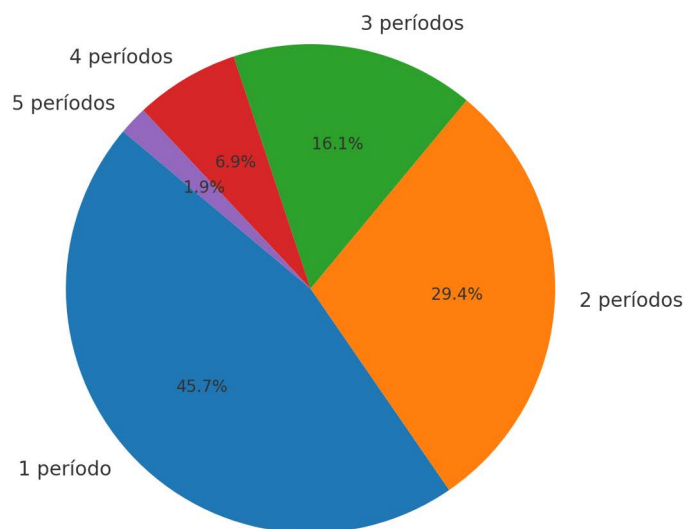
¿Cuántas Veces se Reelige un Congresista en Ecuador?



Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

Figura 5. *Reelección senador/senadora en Colombia (2006-2026)*

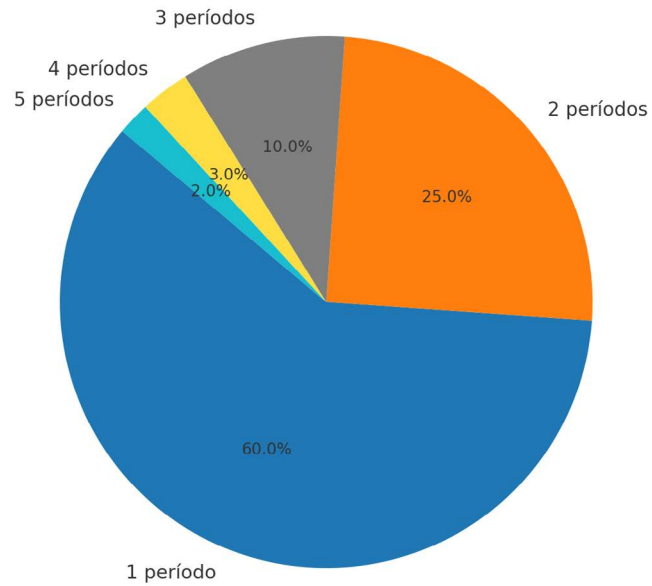
¿Cuántas veces se reelige un congresista en Colombia? (Senado)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Registraduría Nacional de Colombia.

Figura 6. *Reelección representante en Colombia (2006-2026)*

¿Cuántas veces se reelige un congresista en Colombia? (Cámara)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Registraduría Nacional de Colombia.



7. SERIE ANÁLISIS DE SUELO

Pintura sobre raíz de roble

100x50cm

2024

Juventud, entre inclusión simulada y representación restringida: efectos de la cuota intergeneracional en el legislativo ecuatoriano (2009-2025)¹

Youth Between Simulated Inclusion and Restricted Representation: Effects of the Intergenerational Quota in Ecuador's Legislative Branch (2009–2025)

Santiago Manuel Cahuasquí Cevallos 

Universidad Hemisferios, Ecuador.
scahuasqui@uhemisferios.edu.ec

Esteban Bolívar Rosero Núñez 

Consultor independiente, Ecuador
esteban.roseronunez@gmail.com

Artículo: recibido el 21 de abril de 2025 y aprobado el 2 de junio de 2025.

Cómo citar este artículo:

Cahuasquí Cevallos, S & Rosero Núñez, S. (2025) Juventud, entre inclusión simulada y representación restringida: efectos de la cuota intergeneracional en el legislativo ecuatoriano (2009-2025). *Reflexión Política* 27 (55), pp.111-125. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5364>

Resumen

El artículo analiza críticamente los efectos de la reforma electoral ecuatoriana de 2020 que introdujo la cuota intergeneracional y obligó a las organizaciones políticas a incluir, al menos, un 25 % de candidaturas jóvenes. Mediante una metodología basada en la sistematización de datos cuantitativos del Consejo Nacional Electoral (CNE), se evalúa la evolución de la participación y representación juvenil en seis elecciones legislativas (2009-2025), contrastando los periodos previos y posteriores a la reforma. El estudio incorpora, además, un enfoque de género que permite problematizar la sobrerrepresentación de mujeres en candidaturas de jóvenes como una posible estrategia de cumplimiento instrumental. Los resultados muestran avances en la participación formal, pero también revelan barreras estructurales que limitan el acceso efectivo de los jóvenes al poder.

Palabras clave: juventud, representación política, reforma electoral, cuotas intergeneracionales, Ecuador

Abstract

The article critically examines the effects of Ecuador's 2020 electoral reform, which introduced an intergenerational quota requiring political organizations to include at least 25% of young candidates. Using a methodology based on the systematization of quantitative data from the National Electoral Council, the study evaluates the evolution of youth participation and representation across six legislative elections (2009–2025), comparing the periods before and after the reform. The analysis also incorporates a gender perspective, allowing for a critical reflection on the overrepresentation of young women in candidate lists as a potential strategy for instrumental compliance. The findings reveal progress in formal participation, but also highlight structural barriers that continue to limit young people's effective access to political power.

Keywords: youth, political representation, electoral reform, intergenerational quotas, Ecuador

1. Producto elaborado en el marco del proyecto "Construyendo reformas políticas eficaces en América Latina", código 101976 con adscripción en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), bajo la dirección de Flavia Freidenberg.

1. Introducción

La participación y representación política de las juventudes se ha convertido en un eje central del debate sobre la calidad de la democracia en América Latina (Freidenberg, 2020; Levitsky y Way, 2015; Przeworski, 2019; Scherlis Perel, 2015). En un contexto regional marcado por la desafección ciudadana, la crisis de legitimidad de los partidos tradicionales y la fragmentación de los sistemas de representación, la inclusión de jóvenes en cargos de elección popular es vista tanto como una oportunidad de renovación institucional como un desafío frente a las dinámicas históricas de exclusión política. En Ecuador, este debate adquirió una nueva dimensión con la aprobación de la reforma electoral de 2020 que introdujo la denominada cuota intergeneracional, obligando a las organizaciones políticas a incluir, al menos, un 25 % de candidaturas jóvenes (entre 18 y 29 años) en sus listas para elecciones unipersonales y pluripersonales.

Este artículo examina críticamente los efectos de esta reforma en el ámbito legislativo, mediante un análisis comparativo de los procesos electorales de 2009, 2013, 2017, 2021, 2023 y 2025. A partir de una metodología mixta que combina datos cuantitativos del Consejo Nacional Electoral (CNE) con una revisión teórica sobre representación política, participación juvenil y recambio generacional, se busca responder a una pregunta central: ¿hasta qué punto la reforma ha contribuido a democratizar el acceso de las juventudes al poder legislativo y propiciar un recambio del ciclo permanente de élites políticas en Ecuador?

La hipótesis de trabajo sostiene que, si bien la reforma generó un aumento significativo en la inscripción de candidaturas jóvenes, este efecto ha sido más simbólico que sustantivo, dada la persistencia de barreras estructurales, como la colocación en escaños suplentes o no competitivos, el control vertical de los partidos y la débil institucionalización de mecanismos de formación y liderazgo juvenil. En este marco, se argumenta que la representación juvenil ha sido mayormente instrumentalizada como estrategia de cumplimiento formal, sin traducirse en una presencia significativa en el núcleo del poder legislativo ni en la promoción de agendas juveniles propias.

Este estudio contribuye a la literatura sobre representación descriptiva y sustantiva, así como al análisis de reformas electorales orientadas a la inclusión (Došek et al., 2017; Freidenberg, 2017), aportando evidencia empírica y reflexión crítica sobre los alcances y límites de las cuotas generacionales como herramienta para transformar las dinámicas de representación en sistemas democráticos altamente personalistas y fragmentados (Caminotti, 2016).

2. Claves teóricas para una lectura crítica de la representación juvenil

El vínculo entre juventud y democracia en América Latina se ha convertido en un objeto de estudio relevante para comprender tanto los déficits de representación como las posibilidades de renovación del sistema político (Dahl, 1971). En el caso ecuatoriano, la subrepresentación de jóvenes en los espacios legislativos revela tensiones persistentes entre el diseño institucional (North, 1990; O'Donnell, 1996; Rahat, 2011), la dinámica partidaria y los procesos de recambio de élites (Diamond, 2020). Este estudio se propone problematizar tres dimensiones: la participación juvenil en candidaturas, su representación en el legislativo y el debate sobre el recambio generacional en las élites políticas.

La participación de jóvenes en candidaturas constituye un indicador clave para evaluar la apertura del sistema político a nuevas generaciones. Desde la teoría de oportunidades políticas (McAdam et al., 2001; Tarrow, 1997), la posibilidad de postulación depende no solo de la estructura de incentivos de los partidos, sino también de la normativa electoral. “La profundización de la democracia de los sistemas políticos latinoamericanos ha encontrado en el reconocimiento de los derechos civiles, sociales y políticos de las personas de las diversidades otra oportunidad para ser más incluyentes” (Freidenberg, 2023, p. XIX). La reforma electoral de 2020 en Ecuador, que establece que, al menos, el 25 % de las candidaturas por lista deben ser jóvenes (18-29 años), representa un avance formal hacia la inclusión, pero no garantiza necesariamente el acceso real a candidaturas competitivas, a los primeros puestos en listas cerradas o al financiamiento equitativo. La presencia juvenil, en este contexto, puede terminar instrumentalizada como cuota simbólica sin impacto sustantivo.

En cuanto a la representación electoral de jóvenes, la noción de representación descriptiva (Pitkin, 1967) es útil para explorar las brechas entre presencia y poder (Došek et al., 2017; Freidenberg, 2020; Levitsky y Way, 2015; Orozco Henríquez, 2010; Przeworski, 2019; Scherlis Perel, 2015). Si bien la visibilización de rostros jóvenes puede transmitir una imagen de renovación democrática, los jóvenes

electos frecuentemente enfrentan limitaciones estructurales en las propias organizaciones políticas y de la institucionalidad legislativa. Estas barreras incluyen la escasa experiencia previa, la subordinación a liderazgos tradicionales y la falta de recursos para sostener agendas autónomas. En América Latina, autores como Rodríguez Gustá (2015) y Zaremborg y Sánchez (2019), han señalado que la juventud como categoría política suele estar subordinada a otras identidades, como clase, etnia o género, lo que complejiza su representación efectiva.

Finalmente, el recambio generacional en las élites políticas remite a un viejo debate sobre la renovación del poder en contextos democráticos. Desde un enfoque neoinstitucional, autores como Urbinati (2019) y Grimaldi (2020) destacan que la democracia representativa enfrenta tensiones entre estabilidad y apertura, en que la inclusión de nuevos actores no siempre implica transformación sustantiva. Sin embargo, en sistemas como el ecuatoriano, caracterizados por una alta personalización y fragmentación partidaria, el recambio generacional puede estar mediado por lógicas clientelares o por el control vertical de las candidaturas. Así, lo que aparenta ser una apertura hacia nuevos actores puede convertirse en una estrategia de supervivencia de élites tradicionales bajo un ropaje juvenil.

Este marco teórico permite anclar el análisis en una lectura crítica de las condiciones que posibilitan, o restringen, la participación y representación de los jóvenes en el sistema político ecuatoriano, más allá de los cambios normativos.

3. Consideraciones metodológicas

Este estudio adopta un diseño metodológico de carácter comparativo longitudinal, sustentado en el análisis de datos cuantitativos provistos por el CNE, relativos a la inscripción y elección de candidaturas legislativas en el periodo 2009-2025. La delimitación temporal responde a una decisión teórico-institucional: abarca todos los procesos electorales para la Asamblea Nacional celebrados tras la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 y del Código de la Democracia, instrumentos jurídicos que redefinieron el marco normativo de participación política en el país.

La inclusión del periodo anterior a la reforma de 2020 permite establecer líneas de base comparativas y analizar tendencias estructurales en la participación juvenil, mientras el foco en los procesos electorales nacionales, en contraposición a los subnacionales, se justifica por dos razones fundamentales: en primer lugar, su mayor regularidad y relevancia política en la configuración de la representación legislativa; en segundo lugar, porque constituyen el ámbito específico donde la cuota intergeneracional ha tenido mayor visibilidad y aplicabilidad desde su implementación.

Cabe destacar que las elecciones subnacionales, al haber ocurrido en un solo proceso posterior a la reforma, no ofrecen todavía evidencia acumulada suficiente para un análisis comparativo robusto, lo cual justifica su exclusión de este estudio. Esta decisión metodológica permite centrar la atención en los efectos de la reforma electoral en el ámbito legislativo nacional, donde las dinámicas de acceso al poder, competencia intergeneracional y control partidario se manifiestan con mayor nitidez.

Para el tratamiento empírico de la información, el estudio se fundamenta en un conjunto de variables analíticas clave: edad de las candidaturas, género y tipo de escaño asignado (principal o suplente). Estas dimensiones permiten observar no solo los niveles de cumplimiento formal de la cuota intergeneracional, sino también las estrategias de distribución interna empleadas por las organizaciones políticas en la configuración de sus listas, lo que resulta esencial para comprender la lógica de acceso al poder legislativo desde una perspectiva generacional.

Los resultados obtenidos se estructuran en torno a dos ejes analíticos centrales: participación y representación. Se entiende por *participación* la presencia formal de candidaturas jóvenes en las listas pluripersonales inscritas por las organizaciones políticas en cada contienda electoral. Este eje permite observar el grado de apertura estructural del sistema político a nuevos actores. En contraste, el eje de representación se enfoca en la efectiva llegada de jóvenes a escaños legislativos, especialmente a los cargos principales, lo cual permite valorar el tránsito desde la inclusión nominal hacia una representación sustantiva.

Además, la investigación recurre a una revisión documental y bibliográfica especializada, orientada a contextualizar los hallazgos empíricos en marcos conceptuales vinculados a la teoría de la representación, la participación juvenil y las reformas institucionales (Boix, 1999; Buquet, 2007; Marengo, 2009; Negretto, 2010; Nohlen, 2007; Remmer, 2008; Thompson, 2015). Esta estrategia metodológica de triangulación, que articula datos cuantitativos, evidencia documental y reflexión teórica, permite abordar de forma integral las tensiones entre inclusión normativa y exclusión efectiva, y aporta elementos críticos para evaluar el impacto real de la reforma electoral de 2020 en la arquitectura representativa del Ecuador.

4. Impacto de la reforma sobre la cuota intergeneracional: entre el cumplimiento normativo y la brecha representativa²

En 2020, se aprobó una de las más importantes reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, mediante la cual se institucionalizó, entre otros aspectos, la inclusión obligatoria de una cuota intergeneracional. Esta disposición establece que, al menos, el 25 % de las candidaturas para las distintas dignidades de elección popular deben estar conformadas por personas jóvenes, es decir, aquellas comprendidas entre los 18 y 29 años en el momento de la inscripción:

- El 25 % de las candidaturas a las prefecturas a nivel nacional deben ser jóvenes.
- El 25 % de las candidaturas a las alcaldías a nivel nacional deben ser jóvenes.
- El 25 % de las candidaturas en cada una de las listas pluripersonales de parlamentarios andinos, asambleístas, concejalías y juntas parroquiales rurales deben ser jóvenes.

De forma complementaria al requisito de inscripción y calificación de candidaturas, la reforma electoral de 2020 precisó que serán considerados jóvenes aquellos ciudadanos que, en el momento de registrar su postulación, tengan entre 18 y 29 años. Esta definición normativa no es novedosa, sino que reitera lo ya dispuesto en el artículo 3 de la Ley de la Juventud, que establece este rango etario como criterio jurídico para identificar a la población joven en el Ecuador. Es importante destacar que la aplicación de esta cuota intergeneracional entró en vigor a partir de las elecciones generales de 2021, sin contemplar un régimen de transición. Es decir, su implementación fue inmediata y de cumplimiento obligatorio, exigiendo a las organizaciones políticas adecuarse plenamente a esta disposición desde el primer proceso electoral posterior a su aprobación.

Un aspecto normativo relevante que merece especial atención es que la reforma no estableció una diferenciación explícita respecto de la aplicación de la cuota intergeneracional entre los distintos tipos de escaños, es decir, principales y suplentes. En ausencia de una disposición que determine la obligatoriedad de inclusión juvenil en los escaños de mayor jerarquía, quedó a discreción de las organizaciones políticas la estrategia de distribución interna de estas candidaturas en las listas pluripersonales, incluso su ubicación tanto en los binomios de prefectura como en los escaños legislativos.

En este estudio, se analizarán, en una primera etapa, las variaciones en la inscripción de candidaturas jóvenes en las listas pluripersonales para la Asamblea Nacional del Ecuador, abarcando el periodo comprendido entre las elecciones generales de 2009 (primer proceso legislativo posterior a la entrada en vigencia de la Constitución de Montecristi de 2009) y las elecciones de 2025 (correspondientes al último periodo legislativo analizado). El análisis se centrará tanto en el número absoluto de candidaturas jóvenes como en su proporción respecto del total de postulaciones registradas como en la evolución de su representación efectiva en el órgano legislativo (tabla 1).

Tabla 1. Candidaturas inscritas para la Asamblea Nacional del Ecuador

Categoría	Magnitud de circunscripción	Candidaturas de jóvenes inscritas			
		Principales	Suplentes	Total	%
Generales 2009 ³	3196	340	476	816	25,53
Generales 2013	2762	248	337	585	21,18
Generales 2017	3544	246	418	664	18,74
Generales 2021	4312	469	898	1367	31,70
Extraordinarias 2023	2650	356	646	1002	37,81
Generales 2025	4656	746	1144	1890	40,59
Total	21 120	2405	3919	6324	29,94

Fuente: elaboración propia con base en el Consejo Nacional Electoral (2025).

2. Los datos presentados provienen de información oficial proporcionada por el CNE a los autores. Su sistematización contó con la colaboración de Sofía Estrella Moreira, directora nacional de Estadística del CNE.
 3. En las elecciones generales de 2009, caracterizadas por la concurrencia de comicios locales y nacionales tras la expedición de la Constitución de 2008, se consideró jóvenes, para el cálculo de candidaturas inscritas, también a las personas que cumplieron 30 años hasta el día de la jornada electoral.

Los datos empíricos permiten constatar que, tras la implementación de la cuota intergeneracional establecida por la reforma electoral de 2020, la participación formal de jóvenes en las listas pluripersonales para la Asamblea Nacional no solo cumplió sino que superó el umbral mínimo exigido del 25 %. De hecho, en los tres procesos electorales posteriores a la reforma (2021, 2023 y 2025), se observa un crecimiento sostenido que alcanza un máximo histórico del 40,59 % de candidaturas jóvenes inscritas en 2025. No obstante, este incremento cuantitativo no se traduce en un avance equivalente desde el punto de vista de la representación sustantiva.

Un análisis más detallado revela una dinámica de inclusión segmentada y jerárquicamente subordinada: más del 60 % de las candidaturas jóvenes han sido ubicadas en escaños suplentes, lo cual reduce significativamente sus probabilidades de acceder a un cargo efectivo de representación. Este patrón sugiere que, si bien las organizaciones políticas han cumplido formalmente con la exigencia legal, han optado por una estrategia de cumplimiento mínimo y desplazamiento simbólico, reservando los escaños principales (de mayor peso político y visibilidad) para liderazgos tradicionales o actores con mayor capital político acumulado. Así, la cuota intergeneracional corre el riesgo de reproducir la exclusión mediante su institucionalización, legitimando prácticas de simulación antes que propiciar una democratización real de la representación legislativa (Krook y Norris, 2014; Piscopo, 2015).

Resulta particularmente llamativo que, en las elecciones legislativas de 2009 (primer proceso electoral posterior a la promulgación de la Constitución de Montecristi), las candidaturas jóvenes representarían el 25,53 % del total de postulaciones inscritas, porcentaje que coincide con el umbral que sería exigido legalmente a partir de la reforma de 2020. Este dato plantea una paradoja analítica: en ausencia de mecanismos normativos obligatorios, el sistema político ecuatoriano generó, de manera excepcional, un nivel de participación juvenil comparable al que más tarde se institucionalizaría como cuota mínima. Sin embargo, esta tendencia no se sostuvo en los procesos subsiguientes de 2013 y 2017, en los que se evidenció un retroceso sistemático en la inclusión de jóvenes, lo que refuerza la tesis de que la voluntad política de los partidos para abrir espacios a nuevos actores es inconstante y altamente dependiente de incentivos institucionales formales.

Ahora bien, este dato agregado correspondiente a 2009 exige un análisis más fino desde una perspectiva territorial. El hecho de que el promedio nacional haya alcanzado el 25 % no implica que todas las listas y circunscripciones hayan incorporado candidaturas juveniles de manera homogénea. En efecto, en ausencia de una regulación que obligara a distribuir equitativamente a los jóvenes entre listas y jurisdicciones, se produjo una concentración asimétrica de su participación, con presencia significativa en ciertos territorios y ausencia total en otros. Esta disparidad territorial evidencia que, antes de la reforma, la participación juvenil respondía más a decisiones particulares de las organizaciones políticas que a un compromiso estructural con la renovación generacional (tabla 2). A continuación, se presentan los datos desagregados por circunscripción, a fin de examinar con mayor precisión los patrones de distribución y exclusión juvenil en ese proceso electoral.

Tabla 2. Participación de jóvenes en las elecciones generales 2009

Categoría	Listas		Candidaturas		Relación de jóvenes	
	Total	Con jóvenes	Total	Jóvenes	Listas	Candidaturas
Asambleístas nacionales						
Ecuador	18	17	540	148	94 %	27,41 %
Asambleístas provinciales						
Azuay	10	10	100	41	100 %	41,00 %
Bolívar	7	5	42	9	71 %	21,43 %
Cañar	6	6	36	14	100 %	38,89 %
Carchi	8	7	48	14	88 %	29,17 %
Chimborazo	7	6	56	13	86 %	23,21 %
Cotopaxi	8	8	64	15	100 %	23,44 %
El Oro	12	10	96	20	83 %	20,83 %
Esmeraldas	9	7	72	11	78 %	15,28 %
Galápagos	5	2	20	4	40 %	20,00 %
Guayas	20	20	680	162	100 %	23,82 %

Imbabura	7	7	42	13	100 %	30,95 %
Loja	10	10	80	22	100 %	27,50 %
Los Ríos	11	10	110	25	91 %	22,73 %
Manabí	11	11	176	50	100 %	28,41 %
Morona Santiago	6	2	24	2	33 %	8,33 %
Napo	5	3	20	5	60 %	25,00 %
Orellana	7	4	28	6	57 %	21,43 %
Pastaza	8	5	32	6	63 %	18,75 %
Pichincha	23	23	552	153	100 %	27,72 %
Santa Elena	15	11	90	20	73 %	22,22 %
Santo Domingo de los Tsáchilas	12	6	72	12	50 %	16,67 %
Sucumbíos	6	4	24	7	67 %	29,17 %
Tungurahua	10	10	80	31	100 %	38,75 %
Zamora Chinchipe	5	4	20	4	80 %	20,00 %
Asambleístas por el exterior						
América Latina y el Caribe	4	2	16	3	50 %	18,75 %
Canadá y Estados Unidos	9	2	36	3	22 %	8,33 %
Europa, Asia y Oceanía	10	2	40	3	20 %	7,50 %

Fuente: elaboración propia con base en el Consejo Nacional Electoral (2025).

El análisis desagregado de los datos correspondientes a las elecciones legislativas de 2009 revela que, si bien a nivel nacional la participación juvenil superó el umbral hoy requerido del 25 %, esta participación oculta profundas asimetrías territoriales y partidarias. La distribución de las candidaturas jóvenes no fue homogénea ni garantizó una presencia sistemática en todas las listas y circunscripciones. En particular, se evidencia una subrepresentación marcada en las circunscripciones del exterior, en que el porcentaje total de candidaturas juveniles fue inferior al 19 %. Por otra parte, se presentan casos como los de Cañar y Guayas, en los que todas las listas participantes incorporaron, al menos, una candidatura joven, pero sin cumplir el umbral hoy exigido del 25 % en términos proporcionales respecto del total de postulaciones. Esto sugiere que, en ausencia de criterios vinculantes, los partidos pueden incorporar jóvenes de forma simbólica o testimonial, sin garantizar una presencia sustantiva ni equitativa. A la inversa, en circunscripciones como Carchi, Napo y Sucumbíos, se alcanzó o, incluso, superó la cuota mínima hoy exigida de participación juvenil por dignidad, a pesar de que no todas las listas contenían candidaturas jóvenes. Este fenómeno apunta a una concentración de la inclusión juvenil en determinadas organizaciones políticas, lo que permite inferir que la voluntad de apertura generacional ha estado más asociada a dinámicas internas partidarias específicas que a una práctica generalizada del sistema político.

Estos hallazgos permiten problematizar el uso del porcentaje nacional como único indicador de inclusión, ya que puede enmascarar prácticas de simulación o distribución desigual, y refuerzan la necesidad de incorporar criterios de equidad territorial y paridad intergeneracional real en la formulación de futuras reformas electorales sobre la cuota intergeneracional. Este análisis, además de la tendencia a la baja en la inclusión de candidaturas menores de los 30 años en las listas de asambleístas en los dos siguientes comicios generales del Ecuador (2013 y 2017), sirvieron de sustento técnico y dieron paso a la reforma electoral para obligar a las organizaciones políticas la inclusión de jóvenes en estas listas y propiciar un recambio generacional en la función legislativa ecuatoriana.

Dado que en los procesos electorales de 2013 y 2017 no se alcanzó, de forma general, el umbral del 25 % de participación juvenil en las listas legislativas, no resulta metodológicamente pertinente realizar un análisis territorial detallado del eventual no cumplimiento de esta proporción en esos comicios. En contraste, a partir de las elecciones generales de 2021 (cuando entró en vigor la reforma que establece la cuota intergeneracional como requisito obligatorio para la calificación de listas), los órganos electorales no pueden aprobar listas que no cumplan con este umbral. Por tanto, se presupone normativamente el cumplimiento del 25 % en todas las circunscripciones, lo que

permite asumir la validez de los totales locales y nacionales sin necesidad de verificar su aplicación caso por caso.

4.1. Preferidas para el cupo, excluidas del cargo: ¿la instrumentalización de las mujeres jóvenes en la conformación de listas?

Considerando que la inscripción de listas pluripersonales para la Asamblea Nacional del Ecuador debe observar los principios de equidad, paridad y secuencialidad de género, resulta fundamental incorporar al análisis una lectura interseccional que permita examinar la participación política de las juventudes desde una perspectiva de género. En este marco, analizar la composición etaria y de género de las listas no solo permite evaluar el cumplimiento formal de las disposiciones normativas (tabla 3), sino también problematizar las estrategias partidarias de inclusión y sus efectos en la distribución del poder político real.

Tabla 3. Candidaturas jóvenes inscritas por género

Proceso electoral	Candidaturas jóvenes inscritas				
	Total	Núm. hombres	% hombres	Núm. mujeres	% mujeres
Generales 2009	816	279	34,19	537	65,81
Generales 2013	585	181	30,94	404	69,06
Generales 2017	664	202	30,42	462	69,58
Generales 2021	1367	517	37,82	850	62,18
Extraordinarias 2023	1002	401	40,02	601	59,98
Generales 2025	1890	807	42,70	1.083	57,30
Total	6324	2387	37,75	3937	62,25

Fuente: elaboración propia con base en el Consejo Nacional Electoral (2025).

A partir de los datos presentados en la tabla 3, se observa una tendencia consistente por parte de las organizaciones políticas a designar, en sus procesos de democracia interna, a candidatas mujeres jóvenes como las principales encargadas de cumplir con el umbral intergeneracional. Esta práctica sugiere una estrategia funcional orientada a optimizar simultáneamente el cumplimiento de la cuota de género y la cuota etaria, sin necesariamente garantizar posiciones de poder competitivo (Freidenberg y Lajas, 2015, p. 8). En contraste, los escaños restantes, que representan el 75 % de las candidaturas en listas cerradas y bloqueadas, son ocupados de manera preferente por hombres mayores de 30 años, lo cual refuerza patrones estructurales de desigualdad interseccional en el acceso a cargos de representación.

Este comportamiento partidario plantea una interrogante relevante desde el punto de vista de la eficacia normativa: ¿una mayor participación de jóvenes en las listas se traduce automáticamente en una mayor presencia juvenil en la Asamblea Nacional? Para responder a esta pregunta, el siguiente apartado se centra en el análisis de las candidaturas electas por periodo legislativo, examinando tanto el volumen como la distribución de los escaños ocupados por personas jóvenes.

La sobrerrepresentación de mujeres jóvenes en las candidaturas juveniles (más del 60 % en todos los procesos analizados) revela una tensión entre representación descriptiva e instrumentalización política. Si bien desde una lectura cuantitativa esta tendencia podría interpretarse como un avance en la visibilización de nuevos sujetos políticos en las listas legislativas, una mirada más crítica evidencia que muchas de estas candidaturas responden a una estrategia partidaria de cumplimiento múltiple de cuotas antes que a una apuesta sustantiva por la renovación de liderazgos. En contextos de listas cerradas y bloqueadas, en los que el orden determina las posibilidades reales de elección, ubicar a mujeres jóvenes en escaños suplentes o en posiciones no competitivas no constituye una medida de acción afirmativa efectiva, sino una reproducción de la exclusión mediante mecanismos formales de inclusión.

Este fenómeno interpela la eficacia de las reformas electorales cuando estas no se acompañan de incentivos reales ni sanciones efectivas que garanticen una representación sustantiva. Desde la teoría de la representación política, particularmente en su dimensión de representación sustantiva (Mansbridge, 1999), resulta problemático que las candidaturas que encarnan identidades históricamente subrepresentadas, como la juventud y el género femenino, sean utilizadas como variables de ajuste normativo y no como actores políticos con capacidad de incidencia. La inclusión de mujeres jóvenes como candidatas que difícilmente resultarán electas sugiere la existencia de prácticas de simulación institucionalizada, en las que se cumple con la legalidad sin alterar las jerarquías de poder. Esta situación reproduce un sistema político excluyente interseccionalmente, en que género y edad se convierten en marcadores simultáneos de desigualdad en la representación parlamentaria.

4.2. Impacto de la reforma sobre la cuota intergeneracional: entre la implementación normativa y los límites de la representación efectiva

El análisis de la cuota intergeneracional no puede limitarse únicamente al cumplimiento normativo en la fase de inscripción de candidaturas, sino que debe extenderse a los resultados concretos desde el punto de vista de la representación efectiva. Una de las preguntas centrales que orienta esta sección es si el aumento en la participación formal de jóvenes (impulsado por la reforma electoral de 2020) ha tenido como correlato una transformación sustantiva en la composición del poder legislativo. En este sentido, resulta clave observar el tránsito de la representación descriptiva al acceso real a los escaños e identificar los factores que explican las persistentes brechas de representación.

A continuación, se presenta la evolución de la representación juvenil en la Asamblea Nacional a lo largo de los seis procesos electorales comprendidos entre 2009 y 2025 (tabla 4), lo cual permite contrastar las trayectorias previas y posteriores a la implementación de la cuota intergeneracional y evaluar sus efectos reales en el sistema político ecuatoriano.

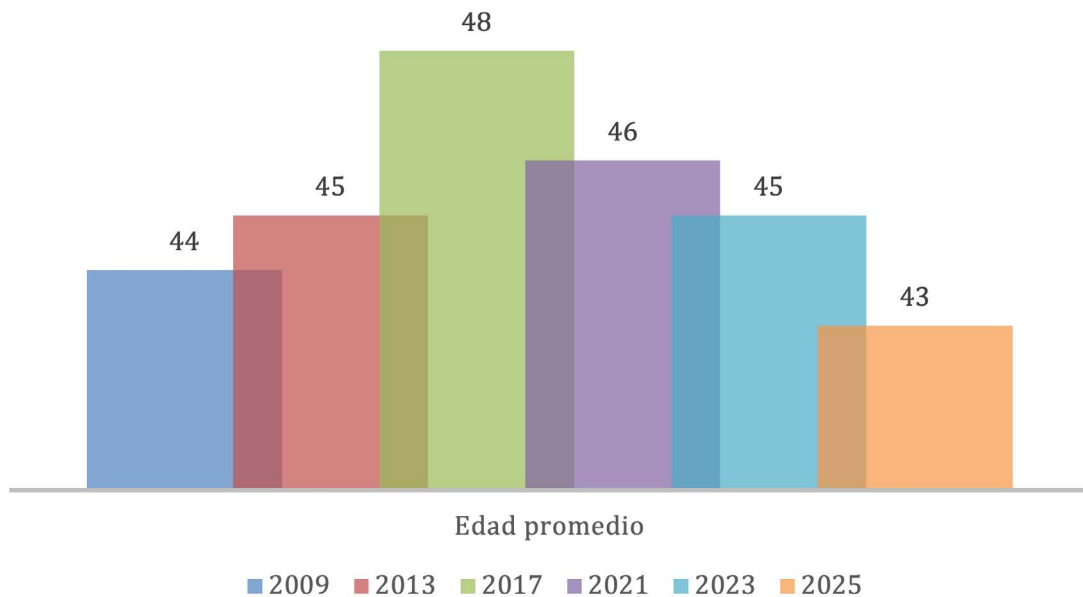
Tabla 4. *Asambleístas jóvenes electos: elecciones generales 2009, 2023, 2027, 2021, 2023* y 2025*

Proceso electoral	Principales			Suplentes		
	Total	Núm. jóvenes	% jóvenes	Total	Núm. jóvenes	% jóvenes
Generales 2009	124	12	9,68	124	26	20,97
Generales 2013	137	14	10,22	137	19	13,87
Generales 2017	137	9	6,57	137	25	18,25
Generales 2021	137	7	5,11	137	42	30,66
Extraordinarias 2023	137	8	5,84	137	39	28,47
Generales 2025	151	20	13,25	151	51	33,78
Total	823	70	8,51	823	202	24,54

** Elecciones extraordinarias y anticipadas producto de la invocación de la denominada “muerte cruzada” realizada por el expresidente Guillermo Lasso en mayo de 2023, en aplicación del artículo 148 de la Constitución de la República. Mediante este mecanismo, el presidente disolvió la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, disolviendo el poder legislativo y habilitando al CNE a convocar comicios anticipados tanto para la Presidencia como para la Asamblea, con mandatos reducidos hasta completar el periodo constitucional 2021-2025.*

Fuente: elaboración propia con base en el Consejo Nacional Electoral (2025).

Aunque la reforma electoral ha permitido incrementar la presencia de jóvenes en los comicios, el impacto en su representación efectiva sigue siendo limitado. En los seis procesos electorales analizados, fueron electos 823 asambleístas, de los cuales apenas 70 fueron jóvenes; la representación más baja se da en 2021 cuando el umbral para inscripción de jóvenes se encontraba ya vigente, en tanto que la mayor representación sucedió en las elecciones generales 2025, últimos comicios generales celebrados en el Ecuador. Asimismo, podemos ver que la edad promedio de la Asamblea Nacional, escaños principales, en estos años se mantiene sin mayores desviaciones (figura 1).

Figura 1. Edad promedio de la Asamblea Nacional del Ecuador

Fuente: elaboración propia con base en el Consejo Nacional Electoral (2025).

Los datos analizados evidencian que la presencia de candidaturas jóvenes ha variado a lo largo de los distintos procesos electorales, registrando un aumento significativo a partir de la entrada en vigor de la reforma electoral de 2020. Sin embargo, esta expansión en la participación formal no se ha traducido en un acceso proporcional a los escaños principales, dado que la mayoría de estas candidaturas continúan ubicándose en posiciones suplentes, lo que limita su posibilidad real de acceder a representación. Asimismo, se observa una sobrerrepresentación de mujeres en las candidaturas juveniles, lo que sugiere una estrategia de cumplimiento instrumental por parte de las organizaciones políticas, que tienden a combinar en una misma figura las cuotas de género y de juventud.

Desde el punto de vista de los resultados electorales, la probabilidad de que una persona joven acceda a un escaño principal ha sido sistemáticamente baja en todos los comicios analizados, incluso después de la implementación de la cuota intergeneracional. Las tasas de elección de candidaturas jóvenes principales fueron las siguientes:

- Elecciones generales 2009 (4 %)
- Elecciones generales 2013 (6 %)
- Elecciones generales 2017 (4 %)
- Elecciones generales 2021 (1 %)
- Elecciones extraordinarias 2023 (2 %)
- Elecciones generales 2025 (3 %)

El proceso de las elecciones generales 2025 marcó un hito en cuanto a la presencia de jóvenes tanto en las listas inscritas como en la Asamblea electa; por ello, es importante desarrollar más la representatividad alcanzada. De los 20 asambleístas principales jóvenes electos:

- 13 son mujeres y 7 hombres
- 1 es asambleísta nacional y 19 asambleístas provinciales
- 1 asambleísta tiene 19 años
- 4 asambleístas tienen entre 20 y 25 años
- 15 asambleístas tienen entre 26 y 29 años

Por su parte, la ubicación territorial de los asambleístas provinciales jóvenes principales electos se muestra en la tabla 5.

Tabla 5. *Asambleístas jóvenes electos por circunscripción*

Circunscripción	2009	2013	2017	2021	2023	2025
Asambleísta nacional	1	2	—	—	1	1
Azuay	1	2	—	—	—	2
Bolívar	—	—	—	—	—	—
Cañar	—	1	—	—	—	—
Carchi	1	—	—	—	—	—
Chimborazo	—	—	—	—	—	1
Cotopaxi	—	—	1	—	—	1
El Oro	—	1	—	1	1	—
Esmeraldas	—	—	—	—	1	—
Galápagos	1	—	—	—	—	—
Guayas	2	2	1	—	1	2
Imbabura	—	—	—	—	—	—
Loja	—	—	1	—	—	1
Los Ríos	2	1	—	2	1	1
Manabí	1	—	3	1	—	3
Morona Santiago	—	—	—	—	—	—
Napo	—	—	1	—	—	—
Orellana	—	—	—	—	—	—
Pastaza	—	—	—	—	—	—
Pichincha	1	1	1	3	2	4
Santa Elena	1	1	—	—	—	—
Santo Domingo de los Tsáchilas	—	1	—	—	1	1
Sucumbíos	—	—	—	—	—	—
Tungurahua	—	1	1	—	—	3
Zamora Chinchipe	1	—	—	—	—	—
América Latina y el Caribe	—	—	—	—	—	—
Canadá y Estados Unidos	—	—	—	—	—	—
Europa, Asia y Oceanía	—	1	—	—	—	—
Total	12	14	9	7	8	20

Fuente: elaboración propia con base en el Consejo Nacional Electoral (2025).

Del análisis territorial de la representación juvenil se deriva que solo en Pichincha se ha registrado la elección de, al menos, una persona joven como asambleísta principal en todos los procesos legislativos examinados (2009-2025). En los casos de Guayas y Los Ríos, esta presencia se ha mantenido en cinco de los seis comicios. En contraste, se identifican ocho circunscripciones donde, a lo largo de todo el periodo analizado, no ha sido electa ninguna persona joven para escaños principales, lo que evidencia una distribución territorial con contrastes respecto del acceso al poder legislativo para las juventudes.

4.3. Organizaciones políticas y cuota intergeneracional: apertura y estrategias de simulación

Finalmente, este apartado incorpora un análisis específico del rol de las organizaciones políticas en la efectividad de la representación juvenil. En particular, se examina cuáles partidos y movimientos

lograron que sus candidaturas jóvenes resultaran electas, diferenciando entre escaños principales y suplentes (tabla 6). La información presentada a continuación permite identificar patrones de inclusión, continuidad o marginalidad generacional en las estructuras partidarias, así como evaluar si la cuota intergeneracional ha sido asumida como una herramienta de renovación o como una estrategia de cumplimiento formal.

Tabla 6. *Asambleístas jóvenes electos por organización política y tipo de escaño*

Cat	Organización política	2009		2013		2017		2021		2023		2025	
		Prin.	Supl.	Prin.	Supl.	Prin.	Supl.	Prin.	Supl.	Prin.	Supl.	Prin.	Supl.
1	CD							0	1	0	1		
3	PSP	0	5			0	1						
4	MEU							0	1				
5	RC									1	18	2	12
6	PSC			0	1	0	1	1	1	2	3	0	1
7	ADN											18	30
8	Avanza			0	1			1	0				
10	PRE	2	1	1	0								
12	ID	1	0			0	1	1	5				
15	MPD	0	2										
18	MUPP					0	1	2	7	0	1	0	3
19	UE							0	1				
21	Creo			0	1			0	3				
25	Construye									1	8		
35	MPAIS	7	6	11	8	2	10						
100	Minga							0	1				
1-5	UNES							2	15				
2-17-20	Claro que se puede									1	0		
3-6	PSP-PSC									0	1		
3-61	PSP-MPAU							0	1				
4-35	ADN									3	4		
5-33	RC-Reto											0	4
5-72	RC-MIPM											0	1
6-61	PSC-MTC					0	1						
6-62	PSC-Caminantes									0	1		
6-75	PSC-MDG	1	4	1	3	0	1	0	2				
8-23	Actuemos									0	1		
15-18	MPD-MUPP			0	1								
17-51	Honestidad							0	1				
18-15	MUPP-MPD	0	1										
18-25	Renace							0	1				
21-23	Creo-Suma					5	4						
21-71	Creo-ADE							0	1				
21-23-62	Creo-Suma-MPDR					0	1						
21-61-6	Creo-MTC-PSC			0	1								
35-17	MPAIS-PSE					0	1						

35-18	MPAIS-MUPP					0	1							
35-65	MPAIS-MUP			0	1	2	1							
35-70	MPAIS-MAR			1	1	0	1							
35-76	MPAIS-MED	1	3											
61-6	MUPP-PSC							0	1					
82-17-12-70	MI-PSE-ID-MOPA	0	1											
Total		12	26	14	19	9	25	7	42	8	39	20	51	1

Siglas: Centro Democrático (CD); Partido Sociedad Patriótica (PSP); Movimiento Ecuatoriano Unido (MEU); Revolución Ciudadana (RC); Partido Social Cristiano (PSC); Acción Democrática Nacional (ADN); Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE); Partido Izquierda Democrática (ID); Movimiento Popular Democrático (MPD); Partido Socialista Ecuatoriano (PSE); Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP); Unión Ecuatoriana (UE); Movimiento Creando Oportunidades (CREO); Partido Sociedad Unida Más Acción (SUMA); Movimiento Alianza País (MPAIS); Acción Regional por la Equidad (ARE); Movimiento Unidos Por Pastaza (M.U.P.P.); Movimiento Independiente Obras Son Amores (MIOSA); Movimiento Social Conservador del Carchi (MSC); Conciencia Ciudadana (CC); Unión por la Esperanza (UNES); Movimiento Antisuyo Ushito (MPAU); Movimiento Sí Podemos (MIPM); Movimiento Tiempo de Cambio (MTC); Movimiento Madera de Guerrero (MDG); Movimiento Acción Democrática Ecuatoriana (ADE); Movimiento Participa (MPDR); Movimiento Unidad Primero (MUP); Movimiento Autónomo Regional (MAR); Movimiento Encuentro Democrático (MED); Movimiento Igualdad (MI); Movimiento de Profesionales del Azuay (MOPA).

Fuente: elaboración propia con base en el Consejo Nacional Electoral (2025).

Del análisis de los datos se deriva que, a lo largo de los distintos procesos electorales observados, el Movimiento Revolución Ciudadana (anteriormente Movimiento PAIS y luego UNES) constituye la única organización política de alcance nacional que ha sostenido de manera continua la presencia de militantes jóvenes en los escaños obtenidos. Esta recurrencia sugiere una estructura partidaria con mayor institucionalización de espacios juveniles o, al menos, una estrategia consistente de inclusión intergeneracional con capacidad de traducirse en representación efectiva.

Asimismo, resulta relevante destacar la incidencia de la juventud en el último proceso electoral dentro del Movimiento Acción Democrática Nacional (ADN), una organización política de reciente creación. Esta fuerza política logró que el 90 % de los asambleístas jóvenes electos en escaños principales provinieran de sus listas, consolidándose como la agrupación con mayor representación juvenil efectiva en la Asamblea Nacional durante el periodo analizado. En términos absolutos, ADN incorporó a 20 jóvenes como asambleístas principales, superando ampliamente la cifra alcanzada por cualquier otra organización en los seis comicios legislativos considerados, lo que sugiere una estrategia deliberada de renovación generacional o, al menos, una apertura coyuntural hacia liderazgos juveniles con viabilidad electoral.

En síntesis, a pesar del crecimiento sostenido en la presencia de juventudes en las papeletas y listas de candidaturas tras la reforma, persisten barreras estructurales que limitan su acceso efectivo a los espacios de representación. Entre estas se destacan la ubicación no competitiva dentro de las listas, la ausencia de recursos materiales y simbólicos, así como la reproducción de discursos partidarios que deslegitiman su participación mediante la retórica de la “falta de experiencia”. Este conjunto de obstáculos revela que, en muchos casos, la aplicación de la cuota intergeneracional responde más a lógicas de simulación y cumplimiento formal que a un compromiso genuino con el recambio generacional. Así, los jóvenes son frecuentemente incorporados como candidaturas sin viabilidad real, lo que reproduce su exclusión bajo un ropaje institucional de inclusión.

A pesar de lo anterior, es importante señalar que la cuota intergeneracional coexiste con un diseño institucional que no promueve la consolidación de carreras legislativas. De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador (art. 114) y el Código de la Democracia, los asambleístas únicamente pueden ser reelegidos una sola vez de manera consecutiva o no, lo que limita las posibilidades de acumulación de experiencia parlamentaria y obstaculiza el desarrollo profesional en el ámbito legislativo. Esta disposición impacta particularmente a los jóvenes, quienes, al ingresar tardíamente a posiciones electivas y encontrarse en desventaja frente a estructuras partidarias jerárquicas, enfrentan un margen temporal reducido para consolidarse como actores políticos relevantes. En lugar de fortalecer trayectorias políticas de largo aliento, el marco normativo vigente fragmenta los posibles procesos de institucionalización del liderazgo juvenil, impidiendo que la participación se traduzca en representación sostenida y efectiva.

En el marco de un análisis comparado sobre las medidas afirmativas orientadas a la inclusión de juventudes en las candidaturas electorales, los casos de República Dominicana y Ecuador resultan particularmente pertinentes por su similitud normativa en el panorama latinoamericano, donde la mayoría de legislaciones no contemplan cuotas específicas para jóvenes o lo hacen de forma meramente declarativa. Ambos países han incorporado acciones afirmativas que establecen umbrales obligatorios de participación juvenil en las listas de candidaturas, con mecanismos de exigibilidad formal que los distinguen en la región.

En República Dominicana, la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos (art. 54) establece que, al menos, el 10 % de las candidaturas de las “propuestas nacionales” deben corresponder a personas jóvenes, entendidas como aquellas de hasta 35 años. Esta disposición se refuerza con un mecanismo de cumplimiento estricto, al disponer que la Junta Central Electoral (JCE) no admitirá la inscripción de listas que no cumplan con este porcentaje, y así otorgar un carácter vinculante y operativo al principio de inclusión juvenil.

Por su parte, Ecuador contempla desde la reforma al Código de la Democracia de 2020 una cuota intergeneracional del 25 % en las listas de candidaturas, obligando a los partidos y movimientos a incorporar personas jóvenes (definidas como aquellas que no superan los 29 años en el momento de la inscripción) en, al menos, una cuarta parte de las postulaciones. A semejanza del modelo dominicano, esta cuota constituye un requisito obligatorio cuya verificación forma parte del proceso de admisión de listas por parte del CNE, sin depender de la discrecionalidad de las organizaciones políticas.

Así, ambos países se destacan en el contexto regional por haber institucionalizado de manera explícita la representación juvenil en la competencia electoral, articulando marcos jurídicos que no solo promueven, sino que también garantizan formalmente la inclusión de este grupo etario en la oferta electoral.

5. Hallazgos

Los resultados del estudio permiten identificar una serie de hallazgos empíricos que matizan los efectos de la reforma electoral de 2020 y permiten problematizar la representación juvenil desde una perspectiva crítica. En primer lugar, se constata que la cuota intergeneracional del 25 % ha tenido un efecto inmediato y sostenido en el incremento de candidaturas jóvenes, superando, incluso, el umbral mínimo legal en los procesos electorales de 2021, 2023 y 2025. No obstante, este avance normativo no se ha traducido automáticamente en representación sustantiva, en cuanto la mayoría de las candidaturas juveniles se ubican en escaños suplentes o en puestos no competitivos dentro de las listas.

En segundo lugar, se advierte una asimetría estructural entre la participación formal y la capacidad real de acceso al poder. A pesar del aumento de candidaturas, el porcentaje de jóvenes electos como asambleístas principales se ha mantenido por debajo del 15 % en todos los comicios analizados, con picos bajos, incluso, después de la reforma. La edad promedio del legislativo se ha mantenido estable, lo cual revela una escasa renovación generacional en los centros de toma de decisión.

Asimismo, el análisis territorial muestra que la representación juvenil se concentra en determinadas provincias y se encuentra ausente en varias circunscripciones, lo que sugiere una distribución desigual del acceso político. Otro hallazgo relevante es la preminencia de la mujer en la cuota juvenil, dado que más del 60 % de las candidaturas jóvenes han sido ocupadas por mujeres. Este fenómeno puede interpretarse tanto como una oportunidad para la interseccionalidad política como una expresión de estrategias de cumplimiento instrumental por parte de las organizaciones políticas, que privilegian a jóvenes mujeres para cubrir simultáneamente las exigencias de paridad e inclusión etaria, sin garantizar posiciones de poder real.

Finalmente, el estudio evidencia que la inclusión formal de jóvenes no ha estado acompañada de una transformación cualitativa del sistema político. La persistencia de estructuras verticales, lógicas clientelares y control por parte de élites partidarias impide que las juventudes electas ejerzan un liderazgo autónomo o impulsen una agenda legislativa propia. La reforma ha promovido una representación descriptiva, pero no ha consolidado una representación sustantiva capaz de modificar las reglas del juego político.

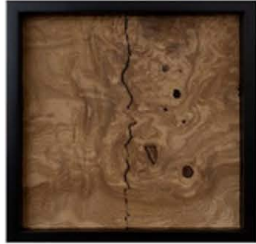
Si bien la investigación ha permitido identificar tendencias relevantes sobre la implementación de cuotas intergeneracionales, persisten áreas que requieren mayor profundización analítica. En particular, resulta necesario que futuros estudios se orienten hacia la comprensión de los procesos de

democratización interna de los partidos políticos, el fortalecimiento de las capacidades de formación y agencia juvenil, así como el diseño de mecanismos que aseguren la viabilidad electoral efectiva de las candidaturas jóvenes. Superar el enfoque centrado en el cumplimiento formal de las cuotas demanda investigaciones que examinen no solo la inclusión nominal de juventudes en las listas, sino también las condiciones estructurales que posibilitan o restringen su acceso real a espacios de representación.

Referencias

- Asamblea Nacional. (2009, 27 de abril). *Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia*. Registro Oficial Suplemento 578. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/Ley-Org%C3%A1nica-Electoral-C%C3%B3digo-de-la-Democracia.pdf>
- Asamblea Nacional. (2020, 3 de febrero). *Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia*. Registro Oficial Suplemento 134. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-03/Registro%20oficial%20codigo%20de%20la%20democracia.pdf>
- Boix, C. (1999). Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies. *American Political Science Review*, 93(3), 609-624. <https://doi.org/10.2307/2585577>
- Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 35-49. <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v16n1/v16n1a04.pdf>
- Caminotti, M. (2016). *Políticas de igualdad y representación de mujeres en América Latina: Avances y desafíos*. Fundación Carolina.
- Congreso Nacional. (2018, 9 de agosto). Ley 33-18. *Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos*. Gaceta Oficial de la República Dominicana. <https://www.opd.org.do/index.php/marco-legal-partidos-politicos/ley-num-33-18-de-partidos-agrupaciones-y-movimientos-politicos>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial* 449. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Dahl, R. (1971). *La poliarquía: Participación y oposición*. Tecnos.
- Diamond, L. (2020). Breaking out of the democratic slump. *Journal of Democracy*, 31(1), 36-50. <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0003>
- Došek, T., Freidenberg, F. y Vaggione, J. M. (2017). *Las reformas electorales en América Latina: Avances y desafíos*. IIDH-CAPEL.
- Došek, T., Freidenberg, F., Caminotti, M. y Muñoz-Pogossian, B. (eds.) (2017). *Women, politics, and democracy in Latin America*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95009-6>
- Freidenberg, F. (2017). *La política importa: Democracia y representación en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, F. (2020). Electoral reform and political representation of women in Latin America. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1676>
- Freidenberg, F. (ed.) (2022). *Las reformas a la representación política en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México. https://apps.tce.gob.ec/biblio/docs/2023/reformas_representacion-politica-AL.pdf
- Freidenberg, F. y Lajas, J. (2015). *La representación política en América Latina: Entre la inclusión y la instrumentalización*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Grimaldi, E. (2020). Political generations and democratic crisis: Youth and political change in Southern Europe. *Journal of Youth Studies*, 23(6), 709-725. <https://doi.org/10.1080/13676261.2019.1636944>
- Krook, M. L. y Norris, P. (2014). Beyond quotas: Strategies to promote gender equality in elected office. *Political Studies*, 62(1), 2-20. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12116>
- Levitsky, S. y Way, L. (2015). The myth of democratic recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 45-58. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0007>
- Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "yes". *The Journal of Politics*, 61(3), 628-657. <https://doi.org/10.2307/2647821>
- Marengo, A. (2009). Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete e I. Walker (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno* (pp. 105-143). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://repositorio.udd.cl/server/api/core/bitstreams/f230dd31-d2a9-4279-8c21-6d9c94a4e1c6/content>
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge University Press.
- Negretto, G. L. (2010). La reforma política en América Latina: Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso. *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-221. <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/2bd5d490-9e93-48ba-b31b-6209ca926e8b/content>
- Nohlen, D. (2007). Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 294-333). Fondo de Cultura Económica. <https://repositorio.udd.cl/server/api/core/bitstreams/f230dd31-d2a9-4279-8c21-6d9c94a4e1c6/content>

- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. A. (1996). Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51. <https://doi.org/10.1353/jod.1996.0034>
- Orozco Henríquez, J. J. (2010). Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 9, 1-32. https://www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco_henriquez.pdf
- Piscopo, J. M. (2015). States as gender equality activists: The evolution of quota laws in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 27-49. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00278.x>
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- Przeworski, A. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Siglo XXI.
- Rahat, G. (2011). The politics of electoral reform: The state of research. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 21(4), 523-543. <https://doi.org/10.1080/17457289.2011.609618>
- Remmer, K. L. (2008). The politics of institutional change: Electoral reform in Latin America, 1978-2002. *Party Politics*, 14(1), 5-30. <https://doi.org/10.1177/1354068807083821>
- Rodríguez Gustá, A. (2015). Jóvenes y política: Representación, participación y subjetividades en América Latina. *Revista SAAP*, 9(2), 283-298.
- Scherlis Perel, G. E. (2015). La política de la reforma electoral en América Latina: Entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos. *Desarrollo Económico*, 55(215), 83-105. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/100453/CONICET_Digital_Nro.4d092168-f933-4c06-8a98-b4340cae893d_y.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Tarrow, S. (1997). *Power in movement: Social movements and contentious politics* (2.ª ed.). Cambridge University Press.
- Thompson, J. (2015). La reforma electoral en el marco del desarrollo reciente de la democracia en América Latina. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. https://figshare.com/articles/preprint/An_lisis_de_Reforma_La_reforma_electoral_en_el_marco_del_desarrollo_reciente_de_la_democracia_en_Am_rica_Latina_/19706623?file=37531402
- Urbinati, N. (2019). *Me the people: How populism transforms democracy*. Harvard University Press.
- Zarembek, G. y Sánchez, F. (2019). De lo simbólico a lo sustantivo: Juventud, cuotas y representación política en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53), 9-36. <https://doi.org/10.18504/pl2753-001-2019>



8. SERIE ANÁLISIS DE SUELO

Pintura sobre raíz de Olivato

Políptico de 114x19cm (6 piezas de 19x19 cm c/u)

2024

El terrorismo de ETA y su incidencia en el turismo: la singularidad de la campaña Ven y cuéntalo

ETA terrorism and its impact on tourism: the singularity of the Ven y cuéntalo campaign

Miriam Menchero Sánchez

Universidad Rey Juan Carlos, España
miriam.menchero@urjc.es

Jerónimo Ríos Sierra 

Universidad Complutense de Madrid, España
jeronimo.rios@ucm.es

Artículo: recibido el 20 de mayo de 2025 y aprobado el 2 de junio de 2025

Cómo citar este artículo:

Menchero Sánchez, M & Ríos Sierra, J. (2025) El terrorismo de ETA y su incidencia en el turismo: la singularidad de la campaña Ven y cuéntalo. *Reflexión Política* 27 (55), pp. 127-141. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5394>

Resumen

Este trabajo problematiza el impacto que el terrorismo proyecta sobre el sector turístico. En concreto, se muestra la manera en que ello tuvo lugar en el caso español con el accionar violento del grupo terrorista ETA. Tras una discusión con la literatura más relevante y una revelación de lo sucedido en otras latitudes, se muestra la incidencia del grupo terrorista sobre la actividad turística española y vasca. Al respecto, el principal objetivo y análisis se centra en mostrar algunas de las respuestas que, a modo de campañas y otras estrategias, buscaron sobreponerse a la afectación negativa de la actividad terrorista. En concreto, se estudia el caso de la campaña "Ven y cuéntalo", impulsada por el gobierno vasco (1991-1998) y, en concreto, por su consejera competente en materia de turismo, Rosa Díez. El trabajo se enriquece de relatos provenientes de entrevistas realizadas a personalidades políticas que, directa o indirectamente, estuvieron relacionadas con la actividad turística vasca durante la década de los ochenta y los noventa.

Palabras clave: ETA, terrorismo, turismo, Ven y cuéntalo.

Abstract

This paper examines the impact of terrorism on the tourism sector. Specifically, it shows how this occurred in Spain with the violent actions of the terrorist group ETA. After a discussion of the most relevant literature and a review of what happened in other parts of the world, the impact of the terrorist group on tourism in Spain and the Basque Country is shown. In this regard, the main objective and analysis focuses on showing some of the responses, in the form of campaigns and other strategies, that sought to overcome the negative impact of terrorist activity. Specifically, it studies the case of the 'Ven y cuéntalo' campaign promoted by the Basque government (1991-1998) and by its political responsible for tourism, Rosa Díez. The work is enriched by accounts from interviews with political figures who were directly or indirectly involved in Basque tourism during the 1980s and 1990s.

Keywords: ETA, terrorism, tourism, Ven y cuéntalo

Introducción

El turismo, como actividad socioeconómica, es altamente vulnerable frente a los episodios de violencia política que puedan tener lugar al interior de un destino dado. Su impacto en el sector afecta al imaginario y la percepción que se tiene sobre un lugar, de manera que las agencias gubernamentales y su arquitectura institucional deben siempre optimizar la respuesta más urgente y adecuada posible. Al respecto, el siguiente trabajo intenta problematizar lo anterior y aproximarse al estudio de cómo el terrorismo de ETA (*Euskadi ta Askatasuna*) repercutió en la actividad turística española y vasca y, en concreto, cuáles fueron las estrategias de confrontación con el fin de proteger y promover la actividad turística. Específicamente, se aborda el caso de la campaña *Ven y cuéntalo*. Una campaña que más bien fue una política pública de disputa narrativa al terrorismo de ETA y cuyo interés reposa en ser la primera con tal cometido, en un momento de gran agitación y violencia política. Esto tiene lugar a lo largo del cuarto gobierno consecutivo de José Antonio Arlanza, de coalición entre Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Partido Socialista de Euskadi (PSE), con la entonces socialista Rosa Díez al frente de la Consejería de Comercio, Consumo y Turismo.

El objetivo no es otro que el de analizar el tipo de respuesta que provino de parte de las autoridades políticas competentes en la cartera de turismo vasco, con la intención de intentar sobreponerse a una realidad profundamente negativa, producto de la violencia terrorista desplegada por ETA a comienzos de la década de los noventa. Tal aspecto, implica, por extensión y previamente, contextualizar cuál había sido el impacto de este tipo de violencia en la región vasca y cómo, en concreto, había repercutido en su agenda turística. Al respecto, no se puede pasar por alto cómo las tres provincias de esta comunidad autónoma -Álava, Vizcaya y Guipúzcoa- concentraron, desde el comienzo el grueso de la violencia desplegada por ETA desde inicios de los sesenta y hasta bien entrado el siglo XXI (Fernández-Soldevilla, 2021).

Aun cuando es cierto que el terrorismo de ETA, desde 1979 y a lo largo de tres décadas, trata de impactar en el turismo de manera directa, producto de una notable serie de atentados sobre infraestructuras turísticas de toda la geografía española, coincidentes con periodos estivales o navideños, según las principales estadísticas de movilidad turística, su impacto a nivel nacional va a ser reducido (Vallejo, 2022). Nada que ver en cuanto a su afectación al turismo realizado en el País Vasco, en donde sí que impactará de forma más incisiva, al alimentar una imagen negativa, de inseguridad y agitación, sobre todo, en el turismo internacional (Menchero, 2024).

El trabajo se organiza en cinco partes claramente diferenciadas. Primero, y desde un planteamiento lógico-deductivo, que va de lo más teórico a lo más empírico y, asimismo, de lo más general a lo más particular, se discute con la literatura más prominente sobre cómo la actividad terrorista ha repercutido muy negativamente en el turismo, tanto en España como en otras latitudes. En segundo lugar, se describe cuál fue el accionar terrorista de ETA para, con ello, entender la magnitud, su alcance y particular significado, en el caso del País Vasco. Lo anterior, con el propósito de concretar las coordenadas espaciotemporales que comprende este análisis, y que intenta poner en valor la singularidad y excepcionalidad con respecto al pasado, pero también en el momento de vigencia de la referida iniciativa *Ven y cuéntalo*, la cual, por primera vez, de una manera firme y decidida, intenta contener y revertir los efectos negativos del terrorismo en la actividad turística vasca. Finalmente, las conclusiones tratan de ilustrar y poner en valor algunos de los hallazgos más importantes obtenidos, así como identificar nuevos horizontes de investigación sobre un objeto de estudio que ha crecido de forma notable en las últimas dos décadas, pero que, en España, arroja escasos resultados académicos.

En términos metodológicos, el trabajo se sirve de dos tipos de fuentes. Primeramente, algunas estadísticas con relación a la actividad terrorista de ETA, las cuales provienen de la revisión exhaustiva de bases de datos contrastadas, tales como el Centro Memorial de Víctimas del Terrorismo, el Mapa del Terror del Colectivo de Víctimas del Terrorismo o las cifras recogidas por el *Global Terrorism Database*. En segundo lugar, se ilustran buena parte de las argumentaciones esgrimidas con relatos inéditos de personalidades políticas que, relacionadas directa o indirectamente con la actividad turística vasca, desempeñaban cargos de responsabilidad en la década de los noventa, objeto de estudio. Adicionalmente, se consultaron muchos de los elementos que conformaron, política, económica o mediáticamente la campaña *Ven y cuéntalo*.

Tabla 1. Listado de entrevistados

Rosa Díez	Madrid, 4 de diciembre de 2023	Consejera de Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco (1991-1998).
Jaime Mayor Oreja	Madrid, 1 de febrero de 2024	Consejero de Industria, Turismo y Comercio del Gobierno Vasco (1979-1980). Ministro del Interior (1996-2001).
Fernando Maura	Madrid, 4 de abril de 2024	Concejal de Bilbao (1983-1987) y parlamentario vasco (1994-2007).
Ernesto Gasco	San Sebastián, 5 de abril de 2024	Concejal de San Sebastián (1995-2020).
Carlos Urquijo	Bilbao, 11 de abril de 2024	Concejal de Llodio (1987-2011) y parlamentario vasco (1994-2004; 2005-2012).
Nicolás Gutiérrez	Bilbao, 15 de abril de 2024	Concejal de Miravalles (1991-2007). Asesor de la Consejería de Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco (1991-1998).

Fuente: elaboración propia

El terrorismo y su impacto en la actividad turística

Sobre el impacto que el terrorismo o, más ampliamente, cualquier expresión de violencia política puede generar en el turismo, es un tema ampliamente tratado por la literatura especializada (Pizam, 2002; Pizam y Mansfeld, 2006; Tarlow, 2006; Schluter, 2008; Menchero, 2018, 2020). En algunos casos, como en las guerras o los conflictos armados, la afectación se relaciona con la prolongación, generalmente mayor, de este tipo de fenómenos, toda vez que el terrorismo, en sentido estricto, genera consecuencias mucho más intensas en el inmediato y corto plazo, aun cuando estas, cuestión aparte, puedan sostenerse un largo tiempo (Cavlek, 2002; Pizam y Mansfeld, 2006). Del mismo modo, lo anterior depende de la capacidad de respuesta y los tiempos desde los que se reanudan y recuperan las condiciones turísticas previas al ejercicio de la violencia (Sönmez y Graefe, 1998).

Para la Organización Mundial del Turismo (OMT, 1996), el terrorismo, unido al crimen organizado, son de las últimas amenazas reales para un turista, si bien son de los primeros elementos que un mismo turista considera para cancelar o replantear un posible viaje. Esto se debe a la importancia de la percepción de seguridad que demanda una actividad turística que, ya de por sí, suele entrañar una labor de descubrimiento de lo desconocido para quien viaja, y que, de acuerdo con Fuchs y Pizam (2011), igualmente ha de comprender otros terceros actores, turísticos o no.

El terrorismo, como revela la Tabla 2, puede condicionar la mayoría de los elementos de la estructura turística, ya sean materiales, relacionados con la infraestructura y la oferta turística, o inmateriales como el consumo y el gasto turístico. Estos últimos, a su vez, se relacionan con el alojamiento, el transporte o la restauración, e inciden en los datos de generación de empleo o de riqueza de un destino dado. Además, tal afectación puede transcurrir antes o durante la actividad turística, ocasionando multitud de consecuencias, desde la cancelación de viajes hasta la creación de soluciones alternativas en forma de paquetes o rutas diferentes a las inicialmente consideradas. Un impacto como el del terrorismo, no con dificultad, puede incidir negativamente en inversiones que, inclusive, afecten a otros emplazamientos inicialmente no afectados por el despliegue de la violencia.

Tabla 2. Principales consecuencias del terrorismo en el turismo

Inseguridad percibida y destino	Incremento controles seguridad Vetos temporales o permanentes nacionales / internacionales Cancelación de reservas y viajes (inmediato y corto/largo plazo)
Infraestructura turística o no turísticas del destino	Daños físicos directos (reconstrucción) Costes económicos (no programación de paquetes, suspensión de rutas, incrementos seguros de viajes...) Proyectos de inversiones turísticas paralizados o cancelados
Otros efectos del destino	Aportación PIB y empleo disminuida Mala reputación destino (posible sustitución) Efecto contagio a destinos cercanos o relacionados

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con Baumert et al. (2016), los turistas, sobre todo los extranjeros, junto con la infraestructura son los principales destinatarios de la violencia terrorista. Esto, no solo por su condición de vulnerabilidad, sino porque integran un fuerte elemento simbólico sobre otras condiciones, como las tensiones Norte/Sur u Oriente/ Occidente -como puede desprenderse fácilmente en muchas de las acciones imputables al terrorismo yihadista-. En otras ocasiones son un blanco sencillo por su fácil identificación o por el tipo de escenarios que frecuentan, ayudando a que los posibles perpetradores pasen desapercibidos y resulte más difícil su identificación. También, porque simplemente, cuando un acto afecta a turistas internacionales, dependiendo del caso, puede ofrecer un mayor eco mediático internacional (Moral, 2016).

Frente a lo anterior, entre las recomendaciones de la OMT (1996: 32) a enclaves o destinos turísticos que pueden sufrir de acciones terroristas destaca la necesidad, con carácter preventivo, de protocolos de comunicación en crisis y planes de seguridad que, al menos, primen cuatro áreas en concreto: 1) entorno humano e institucional fuera del sector turístico, 2) entorno turístico y sectores comerciales relacionados, 3) el viajero individual y 4) otros riesgos, ambientales, epidemiológicos, entre otros.

Cuando estamos ante destinos en donde la amenaza terrorista es elevada, la inversión en seguridad y mejoramiento de su percepción se suele relacionar con mayor presencia policial u otras herramientas de disuasión, pese a que, como sugiere Tarlow (2014), estar seguro poco tiene que ver con sentirse seguro. Propio de una cuestión más puramente preventiva, se ha de añadir un elemento central que guarda relación con la intensidad de campañas turísticas e iniciativas de marketing (Xiao, 2018), y la importancia de afianzar en el plano simbólico la confianza del turista -ya sea en forma de recuperación de la imagen tras un acto de terrorismo, o de mantenimiento de esta a pesar de la coexistencia con dicho fenómeno (Durán, 2017)-. Sea como fuere, y como advierten Tarlow y Muehsam (1996), al margen de toda acción o estrategia de promoción turística y afianzamiento de la seguridad, la última palabra la tiene el turista y su convicción con respecto a cuándo entiende que es seguro visitar un destino. Razón esta por la que un pormenorizado análisis de los condicionantes personales y sus motivaciones resulta central para afrontar y superar cualquier crisis turística derivada de un acto terrorista.

Destinos turísticos y terrorismo

Aunque no existe un registro de los turistas que han sido asesinados por ataques terroristas, un lugar común en el abordaje científico, de acuerdo con Fernández (2002), inicia con los atentados sobre un emplazamiento hotelero de Jerusalén en 1964. Hecho por el cual, paulatinamente, la presencia turística, como afirma este mismo autor, se fue constriñendo, primero, en un 16% entre 1973 y 1975, y después, hasta en un 23%, debido al nuevo ciclo de violencia política acontecido entre 1991 y 1992.

Otros países de la cuenca del Mediterráneo también han sufrido en las últimas décadas el impacto del terrorismo en su actividad turística, tal es el caso de Egipto y Turquía y, más recientemente, Túnez (Moral, 2017). Egipto, desde finales de los ochenta venía experimentando un ciclo creciente de turismo, de manera que, en 1992, de acuerdo con los datos de la OMT, superaba los tres millones de turistas. A finales de ese año tuvo lugar un atentado en un autobús turístico del Alto Egipto que dejó consigo la muerte de una ciudadana británica. Un año después, diferentes atentados sucedieron en El Cairo, ocasionando la muerte violenta de varios turistas de Estados Unidos, Francia, Suecia y Turquía (Baumert, 2016); con el tiempo continuaron otras acciones violentas que, un año después, terminaron con la vida de varios turistas de España y Alemania.

Sin embargo, el mayor impacto derivó de dos atentados producidos en 1996 y 1997 los cuales produjeron, primero, la muerte de 18 turistas griegos tiroteados a la puerta del Hotel Europa; y, después, de 72 asesinatos -de los cuales 58 eran turistas internacionales- causados por un atentado en el templo de *Hatshepsut*, en Luxor. Ambas acciones hicieron decaer el turismo en Egipto en un 25%, provocando que el gobierno de Hosni Mubarak tuviera que incrementar sustancialmente la seguridad turística. Empero, a pesar de los esfuerzos, no pudo evitar que semejantes sucesos se repitieran, tal y como sucedió con los atentados de 2004 y 2005 en Taba y Sharm El Sheij, y que dejaron 38 y 90 víctimas mortales, respectivamente (Baumert, 2016).

Otro país fuertemente afectado por el terrorismo ha sido Turquía, especialmente a partir de 1991, año en el que se desarrollan varios ataques terroristas en emplazamientos turísticos del país. El más importante de todos tuvo lugar en 2015, cuando murieron más de 100 personas por un atentado acontecido en la estación de tren más importante de Ankara. Solo un año después, diferentes coches bomba provocaron otras 66 muertes, las cuales se suman a otros tantos actos de terrorismo en lugares centrales de Estambul, como la plaza de *Sultanahmet* o la turística calle *Istiklal*, en donde se contabilizarían 26 muertos y 12 heridos que también eran turistas internacionales. Igual que sucedería en Egipto, el gobierno de Tayyip Erdogan aceleró un plan de estímulo

y protección de una industria turística que sufrió numerosas cancelaciones y el retiro de varias navieras en sus rutas como cruceros por el Mediterráneo.

Después de las primaveras árabes de 2011, un enclave que ha sufrido el terrorismo en varios de sus sectores de mayor prominencia turística ha sido Túnez. Recuérdese cómo, en 2015, la irrupción de varios terroristas fundamentalistas en el Museo del Bardó ocasionó la muerte de una veintena de personas, la mayor parte turistas europeos (Bueno, 2016). De hecho, ese mismo año, otro terrorista abrió fuego en un hotel de la playa de Susa, en donde fueron asesinadas 38 personas, de las cuales 30 eran de origen británico. Por esta razón, las autoridades del Reino Unido recomendaron públicamente no viajar al país, de manera que las pernoctaciones decayeron a la mitad ese mismo año (López Gómez, 2017). Nuevamente, en este caso, el gobierno bajo la presidencia de Béji Caïd Essebi, impulsaría varias campañas de promoción que enfatizaban en la mejora de la seguridad, a la par que tuvo que enfrentar una crisis diplomática después de que Marruecos culpaba a Túnez de la caída de turistas en el país. Un Marruecos que, en 2011, también sufrió un ataque bomba en Marrakech que causó la muerte de 17 turistas, 10 de ellos franceses, lo cual contribuyó a que el turismo de Francia, en el transcurso de la década, decayese hasta en un 10%.

Como puede observarse, buena parte de la afectación de este tipo de terrorismo es de inspiración yihadista radical, y ha terminado por afectar también a países europeos. Merece la pena recordar lo sucedido en Niza en el 2016, cuando, durante la festividad del día de la Bastilla, se produjo un atentado que cobró la vida de 84 personas, el cual dejó al menos otras 100 heridas. En las navidades de ese mismo año, en un mercadillo navideño, se produjo un atentado terrorista que causó una docena de muertes, la gran mayoría turistas internacionales. En el 2017, en Londres, se produjo el atropello de una veintena de peatones en el Puente de Londres, además del posterior apuñalamiento a varias personas en el mercado cercano de *Borough Market*, dejando consigo ocho muertes. En términos muy similares se desarrollaron los atentados de Cataluña, en agosto de 2017, cuando una furgoneta cometió un atropello masivo en plena rambla de Barcelona, causando la muerte de 15 personas y dejando 130 heridos, gran parte de ellos turistas estivales. Finalmente, en términos idénticos, en 2018, en la ciudad francesa de Estrasburgo, y también en otro mercado navideño, tuvo lugar un atentado terrorista en el que murieron cinco personas. Todos estos ejemplos, y otros igualmente acaecidos en los últimos años, explican algunos cambios en los flujos turísticos. De acuerdo con Durán (2017), el 5% de los turistas residentes en la Unión Europea han cambiado sus planes de viaje debido a ataques terroristas, y el 8% de los turistas españoles renunció a pasar sus vacaciones de verano en los destinos preseleccionados por temor a sufrir un atentado.

En los últimos años es habitual que en las ciudades centroeuropeas, en tiempos de navidad, se adopten medidas para disuadir acciones terroristas sobre lo que se define como *objetivos blandos*. Esto es, de acuerdo con Sánchez (2023: 6), aquellos objetivos que, como los turistas, tal y como se apuntaba con anterioridad, son más fáciles de atacar por disponer de menos medidas de seguridad, haciendo que

los atentados contra intereses turísticos ofrezcan diversas ventajas en relación con la planificación y ejecución de los mismos, estando entre las mismas: la existencia de aglomeraciones de gente que se generan en algunos eventos turísticos, la relativa facilidad para acceder a las zonas en las que se desarrollan actividades turísticas, la gran repercusión mediática y propagandística de estas acciones y las repercusiones directas e indirectas de este tipo de acciones.

En cualquier caso, el ejemplo de ETA, sobre el que versan las siguientes páginas, guarda más relación con lo sucedido en Irlanda del Norte y el impacto que allí ocasionó la actividad terrorista del IRA (*Irish Republican Army*). Según Geoffrey Wall (1996), la comparativa entre esta zona y el resto del territorio irlandés, llevó a la conclusión de que el desarrollo turístico del primero había sido seriamente afectado como resultado de décadas de violencia política. No puede pasarse por alto que Irlanda del Norte ha tenido una alta dependencia respecto de la presencia de turistas ingleses e irlandeses (70-85% de su demanda total), de modo que el terrorismo incidió notablemente en su mercado turístico internacional. Mientras que, en 1967, un millón de turistas visitaban Irlanda del Norte, nueve años más tarde, en plena ebullición de *The Troubles*, apenas se contabilizaban 300.000. Tal retroceso se explica por la sucesión de diferentes actos violentos protagonizados o relacionados con el IRA, como es el caso del *Domingo Sangriento* (30 de enero de 1972), el atentado en el restaurante *Abercorn* (4 de marzo de 1972), el atentado en Donegal Street (20 de marzo de 1972), el Viernes Sangriento (21 de julio de 1972) o los atentados en Dublín y Monaghan (17 de mayo de 1974). De acuerdo con Menchero (2024), si se comparan los datos turísticos de este periodo con la República de Irlanda, a la cual llegaron más de millón y medio de turistas internacionales, cabe evidenciar mejor aún el impacto sobre el Ulster que sostuvo la violencia del IRA.

Evolución del terrorismo de ETA

La entrada de España en un proceso de crecimiento exponencial de recepción de turistas, lo cual se conoce como vulgarmente como el *boom turístico español*, se desarrolla en la década de los sesenta y setenta, siendo ocasionada, en buena medida, por las reformas tecnocráticas que se impulsan en 1957 (Vallejo, 2022). De esta manera se promueve un turismo de impronta fordista, especializado en el sol y playa y cuya oferta se concentra en Canarias, Baleares y la costa del Mediterráneo.

Este turismo de masas poco tiene que ver, en rasgos y ubicación, con los primeros compases del turismo español, mayormente ubicado en la costa cántabra y muy especialmente, a tenor de su transformación industrial, en la región vasca (Larrinaga, 2002). En un litoral de “playas frías”, ciudades como San Sebastián gozarán de especial protagonismo, junto con otros enclaves como Cestona o Mondragón, en buena parte, por sus importantes fuentes termales (Brandis y del Río, 2015). Cuestión aparte, San Sebastián disfrutaba de renombre por ser destino turístico de realeza y nobleza, lo que estimulaba una oferta turística de alto nivel (Vallejo, 2022). Así, se construyen algunos de los hoteles más emblemáticos de la ciudad, como el hotel María Cristina, a la par que se desarrolla la infraestructura hotelera de otros municipios del litoral guipuzcoano como Deva, Zumaya o Zarautz y, más tarde, Fuenterrabía. Por otro lado, en lo que respecta a Vizcaya, el desarrollo turístico a finales del siglo XIX se concentrará en Portugalete, Algorta y Las Arenas; en Getxo, tras la Guerra Civil española (1936-1939), comienza a cambiar el centro de la actividad turística, especialmente a partir de la segunda década de los cincuenta, motivado por nuevas prácticas y destinos con un clima más agradable.

En paralelo, al proceso recién descrito, se van gestando los primeros compases que darán lugar a ETA. Este grupo terrorista surge a finales de julio de 1959 (De Pablo, 2019), y lo hace a partir de una conjunción de ideas culturalistas, marxistas-leninistas y de liberación nacional que se inspiraban en realidades de contestación social y política, como las de Israel, Chipre o Argelia, y en nombres como el Che Guevara o Franz Fanon (Gago y Ríos, 2021). Tras un periodo de relativa “baja intensidad”, entre 1959 y 1968 (Ríos, 2021; Fernández-Soldevilla y De Pablo, 2024), en el que las acciones de ETA no dejan víctimas mortales bajo la prioridad de afianzar bases de apoyo y depurar principios ideológico-organizativos, se produce un punto de inflexión en la escalada de la violencia. Tras el convulso mayo del 68 parisino, surgirán multitud de expresiones terroristas, como las Brigadas Rojas, el IRA Provisional, o la *Baader Mainhof* (Avilés *et al.*, 2019), y en ETA llegan los primeros asesinatos. En junio y agosto de 1968 son asesinados el guardia civil José Antonio Pardines, y el jefe de la Brigada Político-Social, Melitón Manzanas, respectivamente. Dos hechos que conectan, de acuerdo con Mahoney (2018), en una oleada creciente que deja hasta 1973 un total de 54 actos de violencia y 44 muertes.

El despegue y la consolidación de España como destino de “sol y playa” en la década de los setenta también conviviría con un cambio abrupto de régimen político. Inscrito en las coordenadas de los que Samuel Huntington (1991) denomina como *tercera ola democratizadora*, la muerte del dictador Francisco Franco en noviembre de 1975, y los aires de un cambio democrático que comparte la sociedad y buena parte de las élites políticas, desemboca en un cambio de escenario que no mitiga el terrorismo de ETA. Este, en realidad, de acuerdo con Fernández-Soldevilla (2021), no existía tanto por su condición antifranquista, más bien por su obstinada aspiración de romper con la idea nacional de España. De hecho, a pesar de los profundos avances democráticos, entre 1976 y 1982, se contabilizaron, según *Global Terrorism Database*, un total de 684 acciones violentas y 892 víctimas, de las cuales 344 fueron mortales.

Estos años, conocidos vulgarmente como “los años de plomo” (Fernández-Soldevilla y Jiménez, 2020), transcurren a la vez que se acrecientan los apoyos y recursos de ETA, en tanto que sus integrantes, en 1982, se habían triplicado con respecto a 1976 (Llera *et al.*, 1993), y el brazo político del grupo terrorista llega a su cénit de movilización (Sullivan, 1988). Dicho lo anterior, toda actividad turística en la región vasca, por ende, se veía obligada a convivir con unos niveles de violencia política y agitación social que, aparte, si bien no tan acuciantes, terminarán siendo más que relevantes hasta entrada la década de los noventa. Conforme a las cifras recogidas en *Global Terrorism Database*, entre 1983 y 1992 se contabilizan 866 acciones violentas que, entre heridos y muertos, elevan el número de víctimas a 1282; la mayoría miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de manera que, solo entre 1982 y 1988, ETA asesinó hasta 257 de sus integrantes.

Estos repertorios de violencia comienzan a cambiar debido a que la profesionalización policial española se suma a un marco de colaboración mucho más eficaz con las autoridades francesas (Ríos y Gago, 2025). Una prueba de ello es cómo el 29 de marzo de 1992, en un operativo conjunto, se logra detener a la cúpula dirigente de ETA formada por Francisco Múgica Garmendia, *Pakito*; José Luis Álvarez Santacristina, *Txelis*, y Joseba Arregi Erostarbe, *Fitipaldi*. Estos se encontraban en una vivienda en la localidad francesa de Bidart, a 20 kilómetros de la frontera.

Este golpe policial obliga a una difícil recomposición y a un cambio en los repertorios de la violencia terrorista a cargo de Mikel Antza, de manera tal que, si bien operativamente, el debilitamiento de ETA se traduce en menos recursos y capacidades, por otro lado, se intensifica la acción violenta contra sectores de la sociedad más allá de la fuerza pública, en lo que se denominará como “socialización del sufrimiento” (Ríos, 2021). Entre 1995 y 2005 se contabilizan hasta 86 muertes por terrorismo (50 de ellas en el País Vasco), lo que evidencia una lógica decreciente, muy afectada por el mayor y mejor grado de especialización y respuesta policial y judicial, pero también por la oposición cada vez más frontal que representa el terrorismo de ETA en las calles y la sociedad vasca (Gago, 2017; Gago y Ríos, 2024), la afectación de acontecimientos como el 11-S y el 11-M (Ríos, 2022) y la fractura que el apoyo de la violencia genera, incluso, al interior de la propia izquierda abertzale (Rodríguez Aizpeolea, 2013).

En todo caso, el impacto que supuso la violencia de ETA en el País Vasco queda fuera de toda duda. Si se utiliza, por ejemplo, la herramienta cartográfica del Mapa del Terror del Colectivo de Víctimas del Terrorismo, de los 847 casos registrados para ETA, 564 transcurrieron en el País Vasco—312 en Guipúzcoa, 207 en Vizcaya y 45 en Álava—, siendo especialmente virulenta la década de los ochenta y en menor medida de los noventa, en donde se recogen 407 víctimas mortales (330 en el País Vasco) y 164 víctimas mortales (83 en el País Vasco), respectivamente.

ETA frente a los objetivos turísticos

La actividad terrorista de ETA sobre el sector turístico ha sido contabilizada por Merino (2018), de manera que se registraron al menos 225 acciones armadas durante la vigencia de su accionar armado. Estas fueron contra terminales de transporte, aeropuertos y estaciones de tren o autovías; contra alojamientos turísticos, especialmente hoteles, y contra otros espacios no turísticos ubicados en importantes destinos del país. En términos temporales, la mayor parte de esa actividad transcurrió, intencionalmente, en periodos de alta estacionalidad, como vacaciones estivales o navidades.

Por ilustrar algunos ejemplos, en atentados de ETA contra la infraestructura aeroportuaria y ferroviaria cabe mencionar la activación de tres bombas en diferentes terminales de Madrid, el 29 de julio de 1979. Estas terminaron siendo activadas, primero, en uno de los vestíbulos ubicado en la planta de llegadas nacionales del aeropuerto de Barajas; más tarde, en la zona de espera de la céntrica estación de Chamartín; y, por último, en las consignas de la estación de Atocha. Un triple atentado que ocasionó cientos de heridos y ocho muertes -una de ellas, una turista danesa- causando un gran estruendo mediático, nacional e internacional. El mismo aeropuerto de Barajas sufriría otros atentados de ETA, como el del 6 de enero de 1997, cuando un comando lanzó varias granadas sobre una de las pistas accesorias del aeropuerto. Igualmente, el 27 de agosto de 2001 se explosionaría un coche-bomba, si bien, el más conocido será el transcurrido el 30 de diciembre de 2006, cuando en pleno marco de negociaciones con el gobierno de Rodríguez Zapatero, ETA explosionó un vehículo aparcado en la Terminal 4 que produjo la muerte de dos ciudadanos (Ríos, 2022). Entre otros atentados, fuera de Madrid, podría destacarse el perpetrado por el comando “Ibarla”, el 29 de julio de 1995, en el aeropuerto alicantino de El Altet -desactivado por la Guardia Civil-, o el realizado en el aeropuerto de Reus, el 20 de julio de 1996, y que ocasionó una treintena de heridos -muchos de ellos, de nacionalidad británica-. También hubo atentados terroristas que afectaron a la infraestructura turística, contra estaciones de autobuses (Almuñécar), ferris (Denia) u otras vías de transporte terrestre (autopista A-7) o ferroviaria (Ciudad Real o La Roda).

En lo que guarda relación con alojamientos turísticos, entre 1979 y 2009, ETA atentó sobre un total de 28 objetivos, principalmente hoteles y apartamentos, pero también Paradores Nacionales, como Jaén, El Saler, Baiona y Jávea. Asimismo, hubo acciones terroristas contra diferentes emplazamientos asociados a la actividad turística, como fue el caso de oficinas de turismo (Peñíscola), campos de golf (Mijas), parques acuáticos (Almuñécar), restaurantes (Torrevieja) o clubes náuticos y puertos deportivos o turísticos (Jávea, Altea, Denia, Sanxenxo, Baiona, Llanes o Torremolinos). Lo anterior, sin obviar atractivos naturales como las playas de Benidorm, Santa Pola, Málaga, Noja o Laredo; u otros atractivos culturales, más minoritarios y vinculados a destinos del norte, como la Plaza de Alfonso XII en Santander, el Paseo Pereda de Gijón, la Iglesia de Santa Susana en Santiago de Compostela, o la Alhambra de Granada.

Casi siempre, enclaves del Mediterráneo, desde Cataluña hasta Andalucía, y en momentos concretos de las vacaciones estivales, lo cual, de parte de muchos medios de comunicación, popularizó lo que se conoció como “la campaña de verano de ETA”. De forma sistemática, el grupo terrorista actuaba cada año bajo una lógica por la cual “desplazar varios comandos a la costa mediterránea era un recurso relativamente sencillo para mantener el nivel de presión sobre las autoridades (manteniendo) escaso riesgo propio” (Díaz Morlán, 2018). Por lo general, eran

artefactos de carga leve que eran detonados previo aviso telefónico, permitiendo, en la mayor parte de los casos, su desactivación por parte de las autoridades. En relación con la intensidad de las acciones, el mayor número de atentados contra la industria turística tuvo lugar entre 1985 y 1986, con 17 atentados, y entre 1995 y 1996, con otros 15 y, por último, los años 2002 y 2004, con 8 atentados, respectivamente.

A tal efecto, y relacionado con lo anterior, fueron muy escasas las acciones terroristas de ETA dirigidas *ex profeso* contra el sector turístico vasco. Una excepción tuvo lugar con motivo, en octubre de 1997, de la inauguración del Museo Guggenheim -a su vez inserto en un proyecto más amplio de renovación urbana y cultural llamado *Bilbao Ría 2000*-. La semana previa a la misma, el gobierno del Partido Popular, liderado por José María Aznar, desplegó un importante dispositivo de seguridad, previendo que la ocasión podía motivar un atentado de ETA. Así, en uno de los controles rutinarios de aquellos días sería asesinado el *ertzaina* José María Aguirre Larraona (Hernández, 2022).

Aun cuando el interés de ETA por atentar contra el sector turístico nacional fue evidente, puede afirmarse, a la luz de la revisión de datos y fuentes realizada, que ello no afectó a la actividad turística del conjunto de España. Ello no impidió a que se registrasen un total de 37 víctimas mortales, equivalentes a menos del 5% del total de perpetradas por el grupo terrorista (De la Calle y Sánchez-Cuenca, 2004). Tampoco fueron notorios los daños materiales, como apunta Domínguez Iribaren (2021: 111), en tanto que el objetivo era mayormente simbólico, centrado en dañar la imagen turística de España, a partir de la

posibilidad de modificar el comportamiento de los turistas y provocar cambios de destino". Algo que no tuvo lugar en tanto que "un efecto secundario, no buscado por ETA fue que en las negociaciones de precios que anualmente mantienen hoteleros y turoperadores internacionales, éstos últimos se aprovecharon de las circunstancias para negociar condiciones más ventajosas.

Esto es, en lugar de desestabilizar el turismo, contribuyó a acrecentar el número de turistas al ofrecer paquetes turísticos más baratos. Una realidad sobre la que coinciden numerosos trabajos (Menchero, 2024), señalando la excepción que supuso la campaña de ETA en el verano de 1979, en uno de los momentos de mayor activismo armado del grupo (Fernández Soldevilla, 2021), y que hicieron reducir los ingresos provenientes del turismo en un 30%, especialmente en la Costa del Sol (Janke, 1992).

Acciones contra el terrorismo: la singularidad de Ven y cuéntalo

Es difícil identificar cuáles han sido, en términos de alcance y significado, las principales iniciativas desplegadas por los diferentes gobiernos nacionales y autonómicos españoles para revertir o superar el impacto negativo ocasionado por la actividad terrorista de ETA. En los años previos a la llegada de la democracia, todo lo relacionado con política turística se encontraba centralizado en el entonces Ministerio de Información y Turismo (Pellejero, 2002); creado en 1951, en plena dictadura, y tal como sucederá hasta el cambio de régimen, su principal orientación no será otra que la de captar mercados internacionales y posicionar un producto turístico masivo, igualmente, sin planificación (Vallejo, 2015). Con la llegada de la democracia a España, tiene lugar una traslación hacia un modelo de competencia que albergó una concepción de promoción turística gestionada en dos niveles, el estatal y el autonómico. Así, la Secretaría de Estado de Turismo, heredera del desaparecido Ministerio de Turismo, sería la encargada de empezar a planificar el turismo, sobre todo, desde inicios de los años noventa, enfatizando en tres aspectos: competitividad, calidad y sostenibilidad (Pellejero, 2002). Así, y aun cuando se promueve una diversificación de productos, se mantendrá la posición preferente del producto de "sol y playa".

En lo que respecta al nivel autonómico, desde 1979, bajo el entonces Consejo de Gobierno, se establece por primera vez la creación de una consejería exclusiva para el área de Turismo, bajo la dirección de Jaime Mayor Oreja, y que, desde 1980, se incluirá en el área de Comercio. Sin embargo, durante este tiempo ni siquiera los principales destinos del País Vasco, como San Sebastián, llegaban al 60% de su ocupación hotelera (Angulo, 1981). Lo más destacado que había era una tímida promoción del turismo interno, apenas sostenido por acciones promocionales como *Veranea en Euskadi* (Ferrerías, 2018). Al respecto véanse las siguientes palabras de Jaime Mayor Oreja, al ser entrevistado:

Cuando llegué (a la Consejería) fueron años en los que la imagen del País Vasco está destrozada. Los hoteles están casi vacíos. La situación del Hotel María Cristina era tan mala, con unos niveles de ocupación tan bajos, que ocupábamos media planta del hotel. Es el hotel más bonito de San Sebastián. Imaginemos que un hotel de

esa categoría pudiera dedicar cuatro grandes suites al despacho de una consejería de gobierno (...) Aun cuando era un momento muy difícil, por las muertes que generaba ETA y los disturbios que se ocasionaban, trabajamos siempre con profesionales del turismo. Con la máxima ilusión, pero de mínimos. (Jaime Mayor Oreja, entrevista personal, 1 de febrero de 2024).

Ya en la década de los ochenta se consiguió recuperar paulatinamente algunos destinos de la costa guipuzcoana como la propia San Sebastián, Zarauz, Fuenterrabía, y otros enclaves de la costa vizcaína e incluso, más incipientemente, de La Rioja Alavesa. Se intentó desarrollar un producto turístico que era heterogéneo, basado en festivales, fiestas, gastronomía o turismo de playa asociado a los campings, como destacaba el entonces consejero de Turismo, Carlos Blasco de Imaz:

Durante los últimos años (los turistas) han ido a otros lugares donde acaso no se han visto bien tratados, han comido mal, han pasado exceso de calor o han sufrido las incomodidades de la masificación turística. Esta circunstancia, unida al hecho innegable de que en los últimos meses se ha producido en Euskadi una relativa estabilidad política, podría haberles incitado a regresar a nuestra tierra. Tampoco hay que olvidar el eco que ha tenido entre los vascos, como se ha demostrado este año, el lema “Veranee en Euskadi” (El País, 1981, s.p.).

Durante esta década existió un compromiso por recuperar la buena imagen de Euskadi para el turismo español y extranjero, lo cual se tradujo en una fuerte inversión en promoción turística, especialmente, por parte del gobierno socialista presidido por Felipe González, pero también por la labor que, desde la Consejería de Comercio, Consumo y Turismo, lleva a cabo su responsable, la entonces socialista Rosa Díez. Esta va a impulsar una campaña turística que bajo el referido lema *Ven y cuéntalo* que, desde 1991, va a fortalecer la promoción del País Vasco, apostando por un sector, el turístico, que hasta ese momento no era ni mucho menos estratégico:

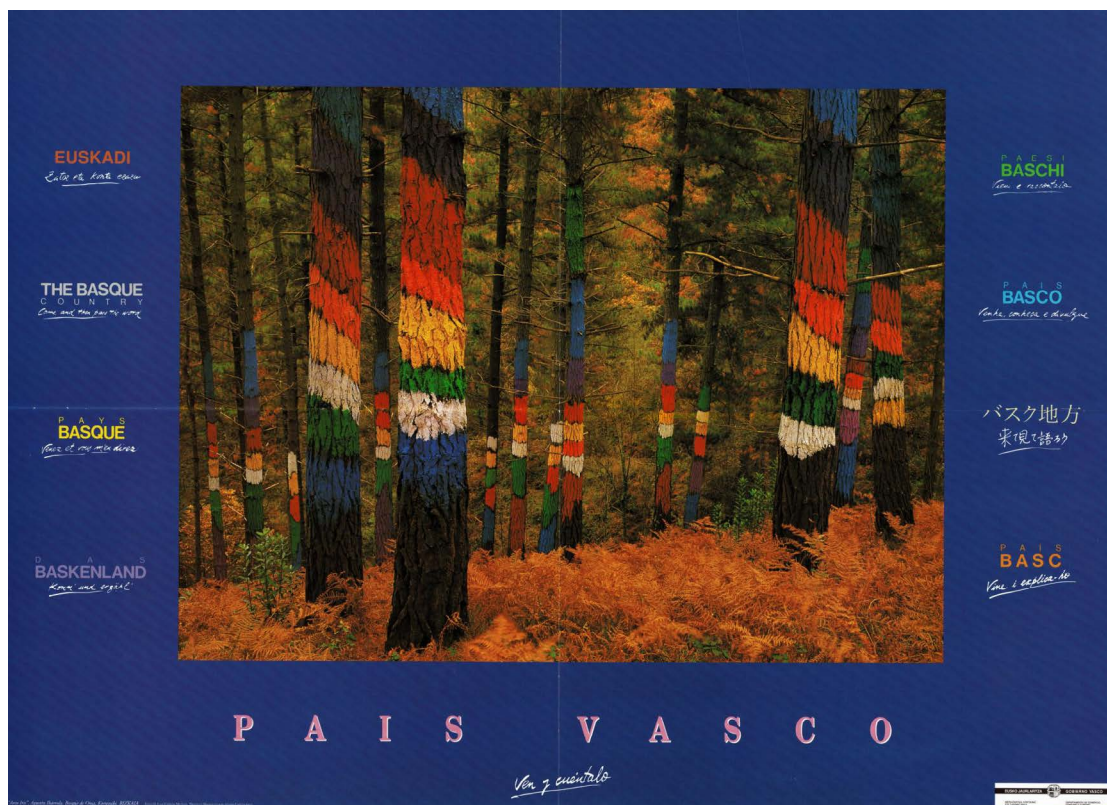
En el País Vasco nunca se había apostado por la actividad turística como una actividad de carácter económico hasta que yo llegué a la Consejería, en 1991. La única campaña que se había hecho era “Veranea en Euskadi”, destinada a que los vascos veraneasen en Euskadi. La imagen estaba muy deteriorada por el terrorismo, a lo que se sumaba que no se invertía nada en cuanto a promoción. La innovación fue incluir el turismo en comercio y no en cultura. Dejar de verlo como algo folclórico y darle contenido económico a partir de un argumento: en el País Vasco había muchas más cosas que terrorismo. De ahí surge “Ven y cuéntalo”. Fue un eslogan con mucho éxito. Se trataba de mandar un mensaje de confianza en nosotros mismos. Estábamos seguros de que vas a venir, lo vas a conocer y cuando lo cuentes, lo que cuentes va a ser bueno. (Rosa Díez, entrevista personal, 4 de diciembre de 2023).

Esta campaña, como se ha podido advertir con anterioridad es impulsada en un momento en que la violencia de ETA aún presenta una gran notoriedad, en tanto que se trata del segundo grupo terrorista más activo después del IRA en todo el mundo occidental. *Ven y cuéntalo* se trataba de tres palabras que evocaban un mensaje directo, atrevido y profundamente disruptivo, cuya principal intención era romper con el estereotipo que había contribuido a construir el terrorismo de ETA, y que igualmente afectaba a la posición compartida, opuesta al turismo foráneo, que evocaba el PNV. Tanto fue así que, entre otras, la respuesta de su máximo responsable, Xavier Arzalluz, fue la de manifestar desprecio, con las siguientes palabras: “¿Qué queremos? ¿un país de camareros?”¹ En relación con todo ello son significativas las siguientes palabras de Nicolás Gutiérrez:

“Ven y cuéntalo” fue todo un invento porque en esa época no había nada sobre turismo en el País Vasco. La gente que venía llegaba y se iba corriendo. La imagen que se tenía del exterior era por las páginas de periódicos con fotos y datos de la violencia de ETA y, por supuesto, nadie viaja con una situación política así. Cuando Rosa Díez entra en la Consejería y encuentra ese panorama, yo no recuerdo los datos, pero el turismo representaría en el PIB del País Vasco entre poco y nada. Como mucho, turismo de negocios y ferias de muestras, del resto nada. Aquello fue usar una marca que no era solo publicitaria, sino que trasladaba al exterior el reto de buscar y tener aliados afuera. Recuerdo que, del gobierno, el poco dinero que teníamos para promocionar el turismo, casi todo, lo gastábamos en la presentación de Madrid. Con “Ven y cuéntalo” se trataba de generar una marca en la que el cliente final, esa opinión del turista viajero, fuese entendida como la de un aliado. En un momento absolutamente complicado, aunque ya se atisbaba que, entre comillas, la guerra la ganábamos los buenos. (Nicolás Gutiérrez, entrevista personal, 15 de abril de 2024).

1. Véase: <https://www.elmundo.es/pais-vasco/2018/01/14/5a5b2b19468aeb765a8b468d.html>

Imagen 1. Cartel promocional de “Ven y cuéntalo”



Fuente: Consejería de Comercio, Consumo y Turismo del País Vasco

Esta campaña, como se ha podido adLo anterior, en buena medida, reposaba, por la concepción generalizada en buena parte de la región vasca, de un turismo que era un sector económico de escasa enjundia, sobre todo frente al papel predominante de la industria. Sin embargo, los resultados que dejó consigo *Ven y cuéntalo* iban a marca un cambio de tendencia desde el cuarto gobierno del nacionalista José Antonio Ardanza, quien, a pesar de las discrepancias internas, optaría por impulsar la actividad turística como un sector pujante y en alza. En otras palabras, el turismo pasaba a ser una apuesta económica y política especialmente atractiva por su capacidad de interrelacionarse con otros extremos de la economía, el comercio y la propia imagen de la Comunidad Autónoma. En buena medida y, como reconoce Ernesto Gasco, esto termina siendo muy importante porque

A inicios de los noventa, en materia de turismo, estábamos muy débiles. El turismo estaba muy resentido por la violencia, aunque Rosa Díez en la Consejería y Iosu Ruiz, en San Sebastián, intentan centrarse en un turismo más nacional y menos tradicional. También se trataba de apostar, como nunca, en el turismo internacional, pues éramos un turismo de tránsito francés muy vinculado a Biarritz y a Las Landas, que es la segunda región turística de camping de todo Francia, pero se trataba de diversificar y abrir decididamente nuevos mercados

Entre las prioridades del plan de actuación había una intención clara de promoción y atracción a conocer la oferta cultural, natural y gastronómica vasca tratando de evocar la huida hacia el simplismo y el reduccionismo que alimentaba el terrorismo. De otra parte, *Ven y cuéntalo* se sirvió de una gran notoriedad mediática, apareciendo en medios de radiodifusión y prensa de todo el país, y también en Europa, con el propósito de evocar imágenes del País Vasco, como sus playas o montañas, con las que se transmitió una sensación de atracción e interés, siempre enfatizando en un mensaje positivo de tranquilidad, pluralidad y tolerancia. De hecho, la propia Díez, en aras de promocionar el País Vasco, viajaría a países como China, México, Cuba, Chile, República Checa, Italia y Hungría. En tercer lugar, esta estrategia dispuso de otras herramientas, como paquetes promocionales, estimulando y subvencionando viajes y estadias al País Vasco, fortalecidas por la presencia activa en ferias y exposiciones turísticas nacionales e internacionales con las que incidir en la transformación directa de la imagen estereotipada de la región. Asimismo, se intentó vincular la campaña con numerosas personalidades populares de la cultura, la música o el deporte, con el fin de utilizar sus experiencias como transmisores, efectivamente, de una realidad que merecía la pena ser vivida. Los datos hablarían por sí solos, pues en apenas seis años los turistas dispuestos a conocer el País Vasco habrían pasado de 850.000 a 1.500.000 (Eustat, s.f.). Sobre ese punto de inflexión de *Ven y cuéntalo* se posiciona Nicolás Gutiérrez cuando afirma:

Si hay que buscar un punto de inflexión en el turismo que se realiza en el País Vasco, este tiene que ver, por supuesto, con el inicio del fin de ETA, el “Ven y cuéntalo”, que traslada una alianza funcional con los turistas del resto de España y la llegada del Guggenheim. Joseba Arregi acertó con la idea del Guggenheim porque pasamos de una sociedad nítidamente industrial, de ver quién hacia la máquina más grande, a fuerza de talonario, a ser una sociedad de servicios y encontrar el turismo. (Nicolás Gutiérrez, entrevista personal, 15 de abril de 2024).

En cualquier caso, una campaña como esta tuvo que enfrentar diferentes críticas, no solo las provenientes del nacionalismo más *abertzale*, sino también del lado puramente conservador, que consideraba que no podía aceptarse como experiencia grata el viajar a un lugar en el que, por terrorismo, por ejemplo, serían asesinadas 13 personas en 1994 y 18 personas en 1995 (Fernández-Soldevilla, 2021). Este escepticismo se puede encontrar en algunas destacadas voces del Partido Popular, como Carlos Urquijo o Fernando Maura:

“Ven y cuéntalo” era una campaña bienintencionada. En un momento en los años en lo que Rosa Díez era consejera, que si bien no eran los años de plomo sí había una actividad terrorista importante. Se intentaba mejorar la imagen del País Vasco en España y también en el exterior, pero era muy complicado. Perfectamente podías venir y lo que contases fuera peor, porque tu visita coincidiera con un atentado, una detención o un altercado en las calles de Bilbao o San Sebastián. El turista también contaba su experiencia en ese sentido porque las imágenes de violencia tienen mucho más impacto en los medios que las campañas en positivo (Carlos Urquijo, entrevista personal, 11 de abril de 2024).

El turismo quiere un espacio agradable, que no le de sorpresas. Imagina que vas al casco viejo de San Sebastián, que estás ahí, tomándote un pintxo y te encuentras con una movilización con policías y golpes, o con algo peor. Si eso es lo que ve y cuenta el turista, el resultado no es bueno (...) sin embargo, también es cierto que la campaña liderada por Rosa Díez, “Ven y cuéntalo” trataba otras cosas importantes, como una especie de ruptura de lo que el País Vasco podía suponer, como especie de cerrazón, para el conocimiento del resto de España, y eso sí que se fue abriendo camino, desde entonces, con el paso del tiempo (Fernando Maura, entrevista personal, 4 de abril de 2024).

Un discurso evocado en una viñeta de uno de los más afamados caricaturistas españoles, Antonio Mingote, quien en el diario conservador *ABC*, el 1 de junio de 1994, publicaría una viñeta haciendo referencia a la campaña liderada por Rosa Díez, con el cuerpo herido de Resurrección Basarrate, víctima no mortal de un atentado perpetrado por ETA dos días antes. En realidad, y como se refleja en la imagen, un sector político amplio, mayormente conservador, recelaba, más allá de lo intencional, de la verdadera capacidad transformadora en *Ven y cuéntalo*:

Impulsar cualquier medida en el País Vasco, en términos de marketing, era realmente imposible. Ahí está la campaña de Rosa Díez a la que le hizo una broma Mingote porque, en realidad, transcurría sobre una realidad imposible. (Jaime Mayor Oreja, entrevista personal, 1 de febrero de 2024).

Imagen 2. Viñeta publicada por Antonio Mingote en junio de 1994



Fuente: ABC

Fuente: ABC

Dicha viñeta motivaría la demanda civil de la misma Rosa Díez a Mingote, y que sería secundada por víctimas y asociaciones por entender que se trataba de una “agresión contra la Comunidad Autónoma, negligencia e imprudencia”, arguyendo, la propia Díez, que la viñeta contravenía el espíritu mismo de *Ven y cuéntalo*:

No quiero olvidar que los que causan el daño y el dolor y los que tienen la estrategia contra el pueblo vasco y el conjunto del pueblo español son los terroristas, no voy a matar al mensajero, pero ABC es un gran periódico que vende muchos ejemplares y tenía que haber tenido la sensibilidad suficiente para haberse dado cuenta de que publicar ese dibujo nos hacía mucho daño a la mayoría de los ciudadanos vascos, que somos gente democrática, y hacía el juego al terrorismo².

En cualquier caso, la causa asumida por el propio gobierno vasco contra la editorial de ABC ascendería a casi 140 millones de pesetas, siendo desestimada el 15 de noviembre de 1996 con la correspondiente condena al pago de costas por parte del gobierno vasco. En todo caso, este hecho no ensombrecería a una apuesta que, en realidad, aparte de intentar trabajar por mejorar la imagen del País Vasco, animaba a otros sectores de la economía y la sociedad vasca con los que el turismo se encontraba interrelacionado con aspectos como el comercio o la innovación (Ferrerías, 2018). Esta iniciativa tuvo un mensaje directo para ETA, tal y como lo verbalizó en su momento Rosa Díez:

Hasta los países más pobres tienen turismo, hasta los que se encuentran en guerra. (...) Hicimos frente a ETA y buscamos la complicidad en todos los ámbitos (...) era cuestión de explicar al resto de España y del mundo que, a pesar de todo, en Euskadi se podía vivir y era una tierra magnífica. Que vinieran y lo trasladaran después” (Azumendi, 2020, s.p.) (...) Lo lamentable en ese momento es que el País Vasco no era concebido como destino para los de fuera, pero tampoco para los de dentro. Yo empecé con un cambio de paradigma pues en las encuestas que preguntábamos a los turistas, lo que más les gustaba era la gente. No porque fuésemos algo extraordinario sino porque la expectativa era muy baja y no se correspondía con la realidad. (Rosa Díez, entrevista personal, 4 de diciembre de 2023).

A un eslogan contundente y bastante exitoso no exento de polémicas, le siguieron otros igualmente centrados en la mejora de la imagen del País Vasco y la captación de un turismo que fue más allá de lo interno, como sucede con los casos de *Euskadi con mucho gusto* o *Made in Euskadi*. El primero provocó cierto malestar en el Departamento de Turismo del gobierno vasco, dado que consideraban que el eslogan de 1991 seguía vigente. Sin embargo, a finales de la década de los noventa es cuando el País Vasco apostó por diferenciarse de la cornisa cantábrica, en aras de mostrar un producto turístico de mayor precio y calidad, centrado en la gastronomía (Menchero, 2024).

Hasta 1991 no había interés en promocionar el País Vasco como destino turístico de parte de las instituciones. Si a eso le sumas el terrorismo, la ecuación no podía ser más negativa. Euskadi no aparecía en el mapa como destino turístico de nadie. Se podía venir a hacer congresos industriales o económicos, pero era venir y marchar, no como destino. Tras esta campaña se cambia el rumbo y la mentalidad. El turismo empieza a funcionar como sector reconocido y es impulsado y protegido. Ese se desarrolla de forma muy transversal, estimulando otros mercados y posibilidades, desde el *boom* del agroturismo, que hasta entonces funcionaba en Asturias, pero no en el País Vasco, y hasta el gran hito que supone el Guggenheim. Uno y otro hacen parte de la misma transformación y dirección (Rosa Díez, entrevista personal, 4 de diciembre de 2023)

De esta manera, la inversión en una nueva campaña turística incidía sobre un periodo de mayor estabilidad política, por la cual se buscaba que el visitante encontrara “una sociedad cada vez más estabilizada y esperanzada ante el proceso de paz” (Gorospe, 2020, s.p.). Al respecto, no puede obviarse la importancia que para ello representó la apuesta por iniciativas que impactaban directo en la imagen turística del País Vasco, tal y como lo menciona quien fuera concejal de Turismo en San Sebastián, Ernesto Gasco:

En los noventa van a suceder cosas muy importantes, sobre todo, después del programa “Ven y cuéntalo” que impulsó Rosa Díez como consejera. Fue vital la relación entre el gobierno vasco de coalición, PNV-PSE, y el gobierno socialista nacional. Se había logrado mantener el Festival de Cine de San Sebastián, se impulsa el proyecto del Palacio de Congresos, que podía servir de encuentro cultural y social, pero también desde el punto de vista económico, con un edificio de Moneo de impacto mundial. Luego, lo mismo, estaba el Guggenheim,

1. Véase: https://elpais.com/diario/1994/06/02/espana/770508002_850215.html

también financiado por el gobierno de España con la intención de superar la situación de terror que había en Euskadi y hacer que la economía vasca mirase hacia otros dinamismos y sectores como el turismo. En esa misma línea, más tarde, llegaría el aeropuerto internacional, diseñado por Calatrava, ubicando a Euskadi en la ruta de vuelos internacionales. Todo eso hizo que, junto a otros vectores de prestigio, como el turismo gastronómico de las estrellas Michelin fuese cambiando drásticamente. (Ernesto Gasco, entrevista personal, 5 de abril de 2024).

El final de la violencia terrorista a partir de 2011 sería de gran importancia en materia turística para el País Vasco, tal y como lo reconocía hace un par de años la viceconsejera de Turismo, Isabel Muela: “fue el balón de oxígeno que necesitaba Euskadi, porque si hay algo que desean los turistas es un destino seguro” (Gorospe, 2020, s.p.). De acuerdo con la responsable turística, el impacto de ETA supuso un “retraso de 30 o 35 años con el resto de España en Turismo”. Es decir, si en España esta actividad llega a representar el 12,5% del PIB, en el País Vasco hoy supone un 6,1%, de acuerdo con los datos actuales y aun cuando el número de llegadas nacionales e internacionales se han incrementado sustancialmente. También señalaba la misma Isabel Muela cómo desde el gobierno vasco se “orquestó toda una fiesta de bienvenida para los visitantes con la campaña *Euskadi saboréala*, invitando a todos los ciudadanos de todo el mundo a saborear la gastronomía, la naturaleza y la gente (Gorospe, 2020, s.p.). Hasta el propio gabinete del entonces lehendakari, Patxi López, señalaría que tras el anuncio del cese de ETA sería posible una “promoción al País Vasco sin tener que explicar que a pesar de los terroristas somos un gran país” (Hosteltur, 2011).

Conclusiones

A partir de estas páginas es que se ha logrado mostrar de qué modo, ETA, tal y como ha sucedido en otras latitudes, intentó afectar al sector turístico español, aunque con un éxito muy relativo. Nada que ver a lo sucedido en el País Vasco, en donde, aun cuando nunca hubo “campañas de verano” ni afectaciones directas contra la estructura turística, sí que se consiguió instaurar una imagen de zozobra e inseguridad generalizada sobre la región.

Apenas existen trabajos que hayan realizado de manera pormenorizada un análisis exhaustivo de cómo el terrorismo de ETA afectó directa e indirectamente al sector turístico vasco y a España. Asimismo, igual sucede con las políticas de contestación de parte de las autoridades gubernamentales, lo que justifica una necesaria atención académica que enriquezca de qué manera, diferentes campañas o medidas políticas se destinaron con el objetivo de mitigar y superar la afectación de la violencia terrorista al sector turístico.

Al respecto, de una manera exploratoria y eminentemente cualitativa, centrada en recoger relatos de actores políticos destacados del momento, este trabajo ha intentado reivindicar la importancia que, sobre las coordenadas teóricas y espaciotemporales que lo comprenden, representó la campaña *Ven y cuéntalo*. Una campaña directa, disruptiva, y hasta cierto punto, valiente, que emergía con un mensaje claro y directo, dirigido a enfrentar prejuicios e imágenes estereotipadas copadas de violencia y percepciones negativas sobre el País Vasco que, a pesar de las dificultades, marcaron un punto de inflexión.

Es cierto que todavía, desde su impulso, quedarían dos décadas de terrorismo (cada vez más debilitado) a cargo de ETA. También es cierto que buena parte de lo anterior, solo se entiende profundizando en elementos políticos, policiales, judiciales y sociales de mayor complejidad y alcance, pero no se puede negar que *Ven y cuéntalo* es uno de esos hitos que terminará marcando un punto de ruptura con respecto a la realidad de su momento. Ello, gracias a una imagen de propaganda, posicionamiento, inversión y gran atención sobre aspectos simbólicos y no materiales que, años después, sigue quedando muy presente en el imaginario colectivo, en la voz de sus responsables, pero también, entre muchos de sus otros contradictores.

La ausencia de investigaciones de rigor que establezcan relación entre ETA y el turismo español dificulta ofrecer una visión más holística que la aquí propuesta. Por ejemplo, apenas se conocen datos del accionar terrorista de ETA para el despliegue de estas acciones, sobre todo, en lo que concierne a motivaciones, selección y criterios de actuación. Asimismo, se hace necesario sistematizar los niveles de respuesta a nivel gubernamental más allá de los estrictamente turísticos para ver cómo afectaron o se relacionaron en la respuesta frente al impacto del terrorismo en el sector. Igualmente puede ser muy interesante cómo los turoperadores y las agencias de viajes gestionaron los viajes a España durante el ciclo de violencia de ETA, atendiendo al impacto de las acciones terroristas en los destinos con respecto a los principales mercados emisores. Mención aparte guarda el interés con respecto a la potencialidad turística vasca en la actualidad, sin ETA, pero también de acuerdo con iniciativas relacionadas a un turismo de memoria en el que el significado de la violencia de ETA y su derrota definitiva puede suponer un elemento de atracción o motivación de visitas. Todos son trabajos perfectamente complementarios a una aproximación exploratoria y limitada, pero que encuentra en el intrincado binomio terrorismo/turismo, un objeto de estudio con posibilidades, aún hoy, inconmensurables.

Bibliografía

- Angulo, J. (1981). El milagro de la recuperación turística en el País Vasco. *El País*, https://elpais.com/diario/1981/08/23/espaa/367365603_850215.html
- Avilés, J. et al. (2019): *Después del 68: la deriva terrorista en Occidente*. Madrid, Sílex.
- Azumendi, E. (2020). Turismo en Euskadi, del “Ven y cuéntalo” al “Quedate y cuéntalo”. *El Diario*, https://www.eldiario.es/euskadi/politica/turismo-euskadi-ven-cuentalo-quedate-cuentalo_1_6096839.html
- Baumert, T. (2016). Terrorismo y turismo: una revisión de la literatura acerca de la repercusión de los atentados sobre el sector turístico. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, vol. 893, pp. 51-70. doi: <https://doi.org/10.32796/ice.2016.893.1891>
- Baumert, T. et al. (2016). How does the terrorist experience alter consumer behaviour? An analysis of the Spanish case. *Journal of Business Research*, vol. 115, pp. 357-364. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.11.085>
- Brandis, D. y Del Río, M. (2015). Paisaje y cultura en la oferta y promoción del turismo en España (1875-1936). *Ería*, vol. 96, pp. 77-96. doi: <https://doi.org/10.17811/er.96.2015.77-96>
- Bueno, A. (2016). Aproximación a la naturaleza de Daesh en Túnez: de El Bardo a Ben Gardane, un año de terror. *Revista Unisci*, vol. 41, pp. 163-180. doi: https://doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52676
- Cavlek, N. (2002). Tour Operators and Destination Safety. *Annals of Tourism Research*, vol. 29(2), pp. 478-496. doi: [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(01\)00067-6](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(01)00067-6)
- De la Calle, L. y Sánchez-Cuenca, I. (2004). La selección de víctimas en ETA. *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 10, pp. 53-79.
- Díaz Morlán, P. (2018). ETA militar y la extorsión a los empresarios. En Ugarte, J. (Coord.). *La bolsa y la vida*. (pp. 77-110). Madrid, La Esfera de los Libros.
- Domínguez, F. (2021). *ETA: Estrategia organizativa y actuaciones (1978-1992)*. Bilbao, UPV/EHU.
- Durán, A. (2017). *El turista y la percepción del riesgo*. Tesis Doctoral. Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata.
- Fernández-Soldevilla, G. (2021): *El terrorismo en España. De ETA al Daesh*. Madrid, Crítica. doi: <https://doi.org/10.5944/hdp.37.2021.40516>
- Fernández Soldevilla, G. y Jiménez, M. (2020). 1980. *El terrorismo contra la Transición*. Madrid: Tecnos.
- Fernández-Soldevilla, G. y De Pablo, S. (2024). *Las raíces de un cáncer. Historia y memoria de la primera ETA (1959-1973)*. Madrid, Tecnos.
- Ferreras, B. (2018). Y el turismo vasco se hizo industria. *El Mundo*, <https://www.elmundo.es/pais-vasco/2018/01/14/5a5b2b19468aeb765a8b468d.html>
- Fuchs, G. y Pizam, A. (2011). The importance of safety and security for tourism destination. En Wang, Y. y Pizam, A. (Eds.). *Destination Marketing and Management. Theories and Applications* (pp. 300 – 311). Oxfordshire, CABI. doi: <https://doi.org/10.1079/9781845937621.0300>
- Gago, E. (2017). *La contribución social a la paz en Euskadi*. Madrid, Catarata.
- Gago, E. y Ríos, J. (2021). *La lucha hablada. Conversaciones con ETA*. Madrid, Altamarea.
- Gago, E. y Ríos, J. (2024). *La lucha hablada. Conversaciones con víctimas de ETA*. Madrid, Altamarea.
- Global Terrorism Database (s.f.). Estadísticas sobre terrorismo. <https://www.start.umd.edu/gtd/>
- Gorospe, P. (2020). Euskadi, nueve años de una economía sin miedo. *El País*. <https://elpais.com/economia/2020-07-24/euskadi-nueve-anos-de-una-economia-sin-miedo.html>
- Hernández, J. (2022). El ertzaina que evitó una catástrofe en el Guggenheim: Chema tenía un sexto sentido. *El Correo*. <https://www.elcorreo.com/politica/memoria-del-terrorismo/victimas-de-eta/txema-aguirre-ertzaina-asesinado-eta-guggenheim-20221012213739-nt.html>
- Hosteltur. (2011). Euskadi: el turismo inicia una nueva era tras el fin de la violencia de ETA. https://www.hosteltur.com/141730_euskadi-turismo-inicia-nueva-era-fin-violencia-eta.html
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- Janke, P. (1992). *Terrorism and democracy: some contemporary cases*. Londres, Palgrave Macmillan. doi: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-12452-7>
- Larrinaga, C. (2002). El turismo en la España del siglo XIX. *Historia Contemporánea*, vol. 25, pp. 157-179.
- Llera, F. et al. (1993). ETA: From Secret Army to Social Movement – The Post-Franco Schism of the Basque Nationalist Movement. *Terrorism and Political Violence*, vol. 5(3), pp. 106-134. doi: <https://doi.org/10.1080/09546559308427222>
- López Gómez, I. (2017). *Los impactos de los atentados sobre el turismo: comparativa Mallorca y Túnez*. Mallorca, UIB.
- Mahoney, C. (2018). End of the cycle: assessing ETA's strategies of terrorism. *Small Wars & Insurgencias*, vol. 29(5-6), 916-940. doi: <https://doi.org/10.1080/09592318.2018.1519300>
- Menchero, M. (2018). Colombia en posconflicto: ¿turismo para la paz o paz para el turismo? *Araucaria*, vol. 39(1), pp. 415-438. doi: <https://doi.org/10.12795/araucaria.2018.i39.20>
- Menchero, M. (2020). Inestabilidad, violencia y turismo en Perú: una aproximación desde el papel del Estado. *Araucaria*, vol. 22(43), pp. 100-118.

- Menchero, M. Terrorismo y turismo: una aproximación al caso de eta en España y sus implicaciones sociales. En Ríos, J. et al. (Eds.). *Las víctimas frente al terrorismo de ETA: narrativas, movilización y perspectiva comparada* (pp. 151-174). Madrid, Dykinson.
- Merino, F. (2018). ETA militar y la extorsión a los empresarios. En Ugarte, J. (Coord.). *La bolsa y la vida*. (pp. 77-110). Madrid, La Esfera de los Libros.
- Moral, P. (2016). *El impacto del terrorismo internacional en la industria del turismo: balance y perspectivas en el Mediterráneo*. Madrid, IEEEE.
- OMT (1996). *Tourism safety and security: practical measures for destinations*. Madrid, OMT.
- Pellejero, C. (2002). La política turística en la España del Siglo XX: una visión general. *Historia Contemporánea*, vol. 25, pp. 233-265. doi: <https://doi.org/10.1387/hc.5936>
- Pizam, A. (2002). Editorial: Tourism and terrorism. *International Journal of Hospitality Management*, 21, 1-3. doi: [https://doi.org/10.1016/S0278-4319\(01\)00037-8](https://doi.org/10.1016/S0278-4319(01)00037-8)
- Pizam, A. y Mansfeld, Y. (2006). *Tourism, Security and Safety: From Theory to Practice*. Burlington, Elsevier. doi: <https://doi.org/10.4324/9780080458335>
- Ríos, J. (2021). Terrorismo, Legitimidad y Militancia: Un Análisis Discursivo sobre ETA. DADOS. *Revista de Ciencias Sociais*, vol. 64(4), pp. 1-33. doi: <https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.4.246>
- Ríos, J. (2022). Crónica de una muerte anunciada: el discurso de eta frente a los atentados del 11-M (2004) y la negociación política con el Partido Socialista Obrero Español (2005-2006). *Historia Crítica*, vol. 83(1), pp. 77-97. doi: <https://doi.org/10.7440/histcrit83.2022.04>
- Ríos, J. y Gago, E. (2025). *El terrorismo de Estado en España. Conversaciones a propósito de los GAL*. Gijón, TREA.
- Rodríguez Aizpeolea, L. (2013). *Los entresijos del fin de ETA. Un intento de recuperar una historia manipulada*. Madrid, Catarata.
- Sánchez, V. (2023). Los intereses turísticos como objetivo del terrorismo yihadista. *Documento de Opinión del IEEEE*, 71, pp. 1-14.
- Schulter, R. (2008). *Turismo: una versión integradora*. Buenos Aires, CIET.
- Sönmez, S. (1998). Tourism, terrorism, and political instability. *Annals of Tourism Research*, vol. 25, pp. 416-456. doi: [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(97\)00093-5](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(97)00093-5)
- Sönmez, S. y Graefe, A. (1998). Influence of Terrorism Risk on foreign Tourism Decisions. *Annals of Tourism Research*, vol. 25(1), pp. 112-144. doi: [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(97\)00072-8](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(97)00072-8)
- Sullivan, J. (1988). *ETA and Basque Nationalism: The Fight for Euskadi, 1890-1986*. Nueva York, Routledge.
- Tarlow, P. (2006). Crime and tourism. En Wilks, J. et al. (Eds.) *Tourism in Turbulent times: Toward Safe Experiences for visitors* (pp. 94-105). Oxford, Butterworth-Heinemann. doi: <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-044666-0.50015-4>
- Tarlow, P. y Muerhsam, M. (1996). Theoretical aspects of crime as they impact the tourism industry. En Pizam, A. y Mansfeld, Y. (Eds.). *Tourism, Crime and International Security Issues*. Nueva York, Wiley.
- Tarlow, P. (2014). *Tourism Security: Strategies for Effectively Managing Travel Risk and Safety*. Oxford, Butterworth-Heinemann.
- Vallejo, R. (2015). ¿Bendición del cielo o plaga? El turismo en la España franquista, 1939-1975. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 37, 89-113. doi: https://doi.org/10.5209/rev_CHCO.2015.v37.50988
- Vallejo, R. (2022). Turismo en España entre el primer y el segundo boom turístico, y cambio de modelo (1951-1962). *Estudios Turísticos*, vol. 223, pp. 21-57. doi: <https://doi.org/10.61520/et.2232022.23>
- Wall, G. (1996). Terrorism and tourism: an overview and an Irish example. En Pizam, A. y Mansfeld, Y. (Eds.) *Tourism, crime and international security issues*. Nueva York, Wiley.
- Xiao, B. (2018). *Consecuencias económicas de la violencia de ETA. Evolución de la economía del País Vasco desde el cese definitivo de ETA anunciado en 2011*. Madrid, Universidad Comillas.



9. SERIE ANÁLISIS DE SUELO

Pintura sobre raíz de piopo

70x140cm

2024

Crisis del sindicalismo profesoral y fragmentación gremial en la Universidad Tecnológica de Pereira, 1999-2014¹

Crisis of teacher unionism and union fragmentation at the Universidad Tecnológica de Pereira, 1999-2014

Jhon Jaime Correa-Ramírez 

Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia

jjcorrea@utp.edu.co

Anderson Paul Gil-Pérez 

Facultad de Filosofía y Letras en la Universidad Nacional Autónoma de México, México

andersonpaulgp@gmail.com

Artículo: recibido el 15 de enero de 2025 y aprobado el 2 de junio de 2025

Cómo citar este artículo:

Correa-Ramírez, J & Gil-Pérez, A. (2025) Crisis del sindicalismo profesoral y fragmentación gremial en la Universidad Tecnológica de Pereira, 1999-2014. *Reflexión Política* 27 (55), pp. 143-157. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5278>

Resumen

Este artículo analiza la crisis y fragmentación del sindicalismo profesoral en la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP) entre 1999 y 2014, con énfasis en la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU) y la Asociación Sindical de Docentes (ASDO). Mediante el análisis histórico y documental, se identifican dinámicas institucionales como la estigmatización del sindicalismo y la fragmentación del profesorado en tres categorías contractuales. Los resultados evidencian el debilitamiento de la acción colectiva frente a la implementación de políticas neoliberales que transformaron las condiciones laborales y la gobernanza universitaria, ofreciendo una perspectiva crítica sobre la crisis del sindicalismo en la educación superior colombiana.

Palabras clave: Universidad, Crisis sindical, Organización profesoral, Movilización profesoral, Colombia.

Abstract

This article analyzes the crisis and fragmentation of faculty unionism at the Universidad Tecnológica de Pereira (UTP) between 1999 and 2014, with an emphasis on the Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU) and the Asociación Sindical de Docentes (ASDO). Through historical and documentary analysis, it identifies institutional dynamics such as the stigmatization of unionism and the fragmentation of the teaching staff into three contractual categories. The results show the weakening of collective action in the face of the implementation of neoliberal policies that transformed labor conditions and university governance, offering a critical perspective on the crisis of unionism in Colombian higher education.

Keywords: University, Union crisis, Teacher organization, Teacher mobilization, Colombia.

Introducción

Las universidades públicas en Colombia han enfrentado, en las últimas décadas, diversos conflictos como resultado de la aplicación del modelo neoliberal en la educación superior. Este paquete de políticas,

1. Este artículo es producto del proyecto de investigación: "UTP 60 años en la construcción de legados entre saberes, sociedad y territorio", código 4-20-6, adscrito a la Vicerrectoría de Investigaciones, Innovación y Extensión de la UTP.

con alto impacto fiscal, ha llevado a que la educación universitaria se entienda como un servicio sujeto a la oferta, la demanda y la autofinanciación. Además, este modelo se desarrolla en el contexto de un capitalismo educativo que prioriza la oferta de cupos por encima de la calidad educativa y la autonomía universitaria (Mora Cortés, 2016; Ramírez y Suárez, 2000).

En este escenario, el principal actor que ha abanderado la acción colectiva contra el modelo neoliberal en la universidad colombiana ha sido el movimiento estudiantil, especialmente durante las contiendas políticas de los años 2009, 2011, 2019 y 2021. No obstante, el movimiento profesoral universitario, y las diferentes organizaciones de profesores que lo conforman, también han contribuido a la defensa de la universidad colombiana. En particular, las organizaciones sindicales profesoras han expresado, constantemente, su rechazo e inconformidad con las políticas neoliberales promovidas por el Estado (De Zubiría Samper, 2018).

Al tiempo que el movimiento estudiantil y profesoral universitario han enfocado sus esfuerzos en la defensa de la educación superior pública, también se han visto deterioradas las condiciones laborales de los docentes. La persecución que, como actor colectivo, tuvieron que enfrentar las organizaciones profesoras de las universidades públicas, se agudiza con la precarización laboral, hay un incremento exorbitante de la contratación de docentes catedráticos —por horas— y transitorios, mientras que los profesores de tiempo completo —de planta— parecen convertirse en una “especie en vías de extinción”.

No han sido años fáciles para el ejercicio de la docencia universitaria. Las condiciones laborales y organizativas de los docentes universitarios profundizaron su crisis en el periodo neoliberal, particularmente bajo los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018). Esta situación fue reconocida por la Comisión de la Verdad —surgida en el marco de los Acuerdos de Paz del Estado colombiano con las guerrillas de las FARC-EP—, que identificó a las universidades, a estudiantes y docentes, como víctimas del conflicto armado (Hallazgos y recomendaciones de la comisión de la verdad en Colombia, 2022).

Una de las situaciones que más afectó al personal docente de las universidades públicas a nivel nacional y regional fue la “Revolución educativa” de Álvaro Uribe Vélez, que si bien por un lado favoreció el incremento de la cobertura educativa, por otro generó hacinamiento en las instituciones educativas que contaban con pocas instalaciones físicas para albergar el incremento en la oferta. Esto, a su vez, fue en detrimento de la capacidad de convocatoria y de negociación de los sindicatos profesoras.

En el marco de lo anterior, este artículo revisa el proceso de crisis sindical en la dinámica organizativa de los profesores de la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP) entre 1999 y 2014. Este periodo corresponde esencialmente con la rectoría de Luis Enrique Arango Jiménez, líder político de la ciudad de Pereira desde los años sesenta hasta la actualidad, y quien fue reelecto en varias ocasiones por el Consejo Superior de la UTP².

En estos años, la UTP fue escenario de la desestructuración sindical de la Asociación de Profesores Universitarios (ASPU-UTP) en contravía de sus condiciones laborales, las posibilidades para su organización y la estigmatización pública de sus repertorios y demandas de acción colectiva. Las políticas de la administración de Arango Jiménez se denunciaron públicamente y ante diversas entidades jurídicas y protectoras del trabajo, ya que afectaban el estatuto docente, el cual se consideraba como un triunfo de las luchas y reivindicaciones de los docentes en años anteriores con el acuerdo No. 014 del 6 de mayo de 1993.

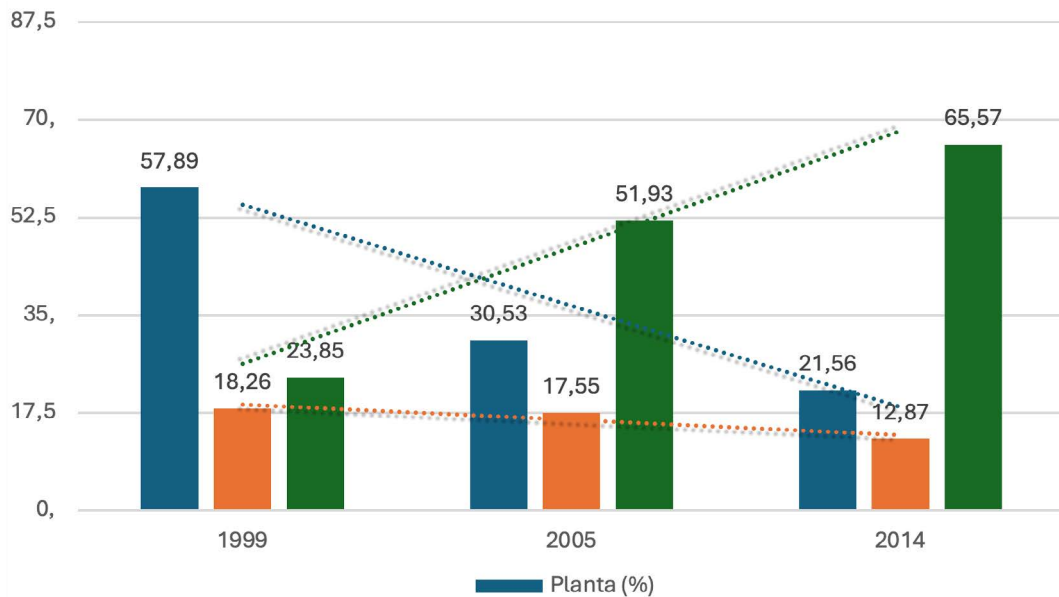
Entre 1999 y 2014 en la UTP se promovió un escenario de contienda política en el que ASPU-UTP fue presentado como el reflejo de aquellos elementos negativos que se criticaban al sindicalismo en el contexto nacional por parte del Presidente de la República y que, en el escenario local, eran compartidos por el rector Arango Jiménez. Asimismo, la unidad orgánica del sindicato de profesores universitarios se vio afectada por el surgimiento de un segundo sindicato profesoral, la Asociación de Profesores UTP

2. Luis Enrique Arango ha tenido una carrera política marcada por una notable mutación ideológica que se observa en sus múltiples adherencias partidistas. En sus años de estudiante de colegio y de ingeniería en la UTP estuvo vinculado con el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario (MOIR), grupo de izquierda desde el que ejerció roles como líder estudiantil y representante profesoral en la Universidad Tecnológica de Pereira. Sin embargo, en las décadas de los años ochenta y noventa, sus filaciones políticas se trasladaron hacia las toldas del Partido Liberal Colombiano, una de las organizaciones políticas más tradicionales del país y de la ciudad de Pereira. Durante los años dos mil, mientras ejercía una prolongada rectoría —con varias reelecciones—, mostró su cercanía con el uribismo. A partir de 2014, cuando deja la rectoría de la UTP, Arango se acerca al movimiento político que lidera el excandidato presidencial, Sergio Fajardo Valderrama, en el que retóricamente abanderó la causa educativa como pilar de la transformación social. Sin duda, estas idas y venidas en su trasegar político reflejan una visión dinámica del poder, de las formas de concentrarlo y reproducirlo.

(ASDO-UTP), conformado por docentes con diversas motivaciones laborales, las cuales fueron desde la desafección con ASPU-UTP (que hasta el momento no reconocía la participación de la totalidad de los docentes, sino solamente los de tiempo completo) hasta la cercanía con la administración rectoral, que vio con buenos ojos que en la contienda política sindical interna emergiera otro actor colectivo³.

No era fácil mantener la unidad laboral en un contexto en que el estamento profesoral había sido fragmentado en tres categorías, a saber: docentes de planta (con las plenas garantías laborales que establece la ley), docentes transitorios (con un nivel medio de garantías laborales, que no lograba alcanzar una vinculación definitiva y a quienes se les hacían contratos cada semestre por 4 o 5 meses), y docentes catedráticos (contratados por horas, carentes de derechos laborales, con condiciones que desconocían su trayectoria laboral y su formación posgradual). Si bien poco a poco todas las categorías docentes podían integrarse a ASPU, en la práctica, la organización sindical tenía mayor impacto en la lucha por la defensa laboral de los profesores de planta⁴.

Figura 1. Composición profesoral de la UTP (1999-2014).



Nota: Entre 1999 y 2014, la composición del cuerpo docente de la UTP, según el tipo de contrato, fue la siguiente: en 1999, había 352 docentes de planta (57,89 %), 111 transitorios (18,26 %) y 145 catedráticos (23,85 %). En 2005, 301 de planta (30,53 %), 173 transitorios (17,55 %) y 512 catedráticos (51,93 %); y en 2014, 315 de planta (21,56 %), 188 transitorios (12,87 %) y 958 catedráticos (65,57 %). Información de los boletines estadísticos. (Guerrero et al., 2022, p.103).

Además de la segmentación interna del profesorado en las tres categorías mencionadas, a nivel de la comunidad universitaria y de sus posibilidades de movilización se promovió la desarticulación entre los tres estamentos centrales: docentes (fragmentados internamente en tres grupos), estudiantes (ambivalentes entre sus pugnas ideológicas de acuerdo con las diferentes organizaciones que representaban y el esfuerzo por reactivar su movilización⁵) y algunos cargos medios y altos a nivel administrativo (que eran más cercanos al proyecto administrativo-rectoral)⁶.

En este contexto, el artículo propone interpretar el periodo entre 1999 y 2014 como una etapa de profundas dificultades para la organización sindical y para el movimiento profesoral al interior de la

- ASPU-UTP, además, se vio afectado por una serie de luchas intestinas por el liderazgo sindical entre el Partido Comunista de Colombia, en cabeza del presidente del sindicato por varios años, Miguel Álvarez y el líder sindical Gonzalo Arango, del MOIR —hermano del rector Luis Enrique Arango—, y quien también fue presidente de ASPU-UTP durante varios periodos.
- En el periodo más reciente, la junta directiva de ASPU-UTP se ha conformado principalmente por profesores con contratación transitoria —ocasional y catedrática— por horas.
- El movimiento estudiantil universitario ha tenido presencia constante en la lucha por la universidad pública en Colombia con diferentes niveles de intensidad. No obstante, ha tenido una multiplicidad organizativa que se orienta, en parte aunque no exclusivamente, por sus vínculos con las organizaciones políticas tradicionales de izquierda como el PCC y el MOIR (Correa Ramírez y Agudelo Castañeda, 2017).
- Los administrativos y trabajadores —sobre todo, aseadoras, jardineros, vigilantes, conductores, ebanistas, personal de mantenimiento, etc.—, vinculados a SINTRAUNICOL, han sido bastantes críticos de las administraciones rectorales, ya que ellos también han visto cómo sus cargos de planta se reducen años tras año a sus más mínimas expresiones.

UTP. Si bien en el contexto gubernamental nacional se pueden encontrar algunas causas explicativas, como la campaña antisindical que promovió el gobierno de Álvaro Uribe, la cual fue reiterada contra los integrantes de la carrera pública docente (básica primaria, básica secundaria y media) agremiados en la Federación de Educadores de Colombia (FECODE) y contra los profesores de las universidades públicas, también es cierto que fueron determinantes las adaptaciones de la administración universitaria de las políticas del orden nacional. De esta manera una universidad como la UTP en Pereira sirvió como “laboratorio” para las medidas restrictivas, en lo laboral y en lo educativo, que se auspiciaron bajo la rectoría del rector Arango Jiménez.

1. La UTP: trayectorias históricas nacionales y regionales

La UTP es una universidad pública colombiana, ubicada en la ciudad de Pereira, que tiene influencia directa en la región del Centro Occidente del país en departamentos como: Risaralda, Caldas, Quindío, Tolima y Norte del Valle del Cauca. Fue creada por Ley 41 de la República de Colombia en 1958 y comenzó sus actividades académicas en 1961, tras una intensa gestión de los líderes políticos, empresariales y cívicos de Pereira que estuvieron convencidos, desde los años cuarenta, de la necesidad de contar con una Universidad que permitiera a los jóvenes de la región adquirir su formación profesional en el campo de la técnica y la ingeniería, en un momento en que el país apostaba por el desarrollo económico y social a través de la industrialización (Acevedo Tarazona et al., 2001; Correa Ramírez et al., 2022).

El inicio de sus labores en 1961 estuvo encabezado por el educador y líder cívico, Jorge Roa Martínez, quien asumió la tarea de estructurar la institución, desarrollar los currículos académicos en el campo de los saberes disciplinares de la ingeniería, así como reglamentos respecto al ingreso y egreso de los primeros estudiantes, y, al tiempo, contratar profesores de otros lugares, de dentro y fuera del país, que estuvieran interesados en radicarse en una ciudad intermedia como Pereira (Acevedo Tarazona et al., 2001; Correa Ramírez et al., 2022). A partir de la década de los años setenta, la UTP modificó parcialmente su enfoque basado en las ingenierías y dio cabida a los programas de Medicina, Educación, Humanidades y Ciencias Sociales (Acevedo Tarazona et al., 2001; Correa Ramírez et al., 2022).

Investigaciones recientes plantean que la historia de esta institución puede periodizarse en tres momentos que guardan estrecha relación con la historia de la Universidad en Colombia: el primero, entre los años sesenta y setenta, orientado al desarrollo sobre la base de la industrialización como proyecto de país, el segundo, entre los años ochenta y noventa, enfocado en la adecuación de la Universidad a las exigencias de la apertura económica, y el tercero, las dos primeras décadas del siglo XXI, que combina en la Universidad dos afanes nacionales: la inclusión en la dinámica de la competitividad y la inserción al mundo globalizado y neoliberal (Correa Ramírez et al., 2022).

En esta medida, en la UTP se han reflejado muchas de las problemáticas universitarias del orden nacional a lo largo de su historia. Precisamente, uno de estos grandes problemas de la Universidad colombiana ha sido el posicionamiento de los profesores como empleados públicos, su capacidad de agremiación y sindicalización y los intentos gubernamentales —y desde las administraciones rectorales— por desestructurar las organizaciones sindicales del profesorado universitario. De esta forma, los profesores universitarios de la UTP han quedado inmersos en una serie de contradicciones que implican tanto la lucha por la autonomía universitaria, la defensa de sus condiciones laborales, la pugna con los intereses corporativos que pretenden agenciar la gobernanza universitaria y la fragmentación en diferentes estamentos gremiales.

2. Construcción de la organización sindical y su consolidación colectiva

Los primeros años de la UTP coincidieron con la etapa del denominado Frente Nacional, en la que predominó un relativo acuerdo entre los dos partidos tradicionales —Liberal y Conservador— por la distribución del poder político y de los cargos públicos, periodo en el que también la educación superior se constituyó en un referente central de las políticas desarrollistas que se impulsaron desde Estados Unidos hacia América Latina, en el marco de la Guerra Fría: Plan ATCON, apoyo de Fundaciones norteamericanas como la Kellogg y la Rockefeller, además de la Alianza para el Progreso, el arribo de los Cuerpos de Paz a las universidades colombianas y la Doctrina de la Seguridad Nacional (Leal Buitrago, 1992).

Si bien el ambiente inicial en la UTP fue bastante afable y familiar entre directivas, estudiantes, administrativos y profesores, muy pronto los docentes iniciaron sus procesos organizativos, primero a nivel interno, y luego al vincularse gremialmente con otras organizaciones del orden nacional (Correa Ramírez et al., 2020, pp. 40-42).

En 1965 se fundaron dos organizaciones sindicales en la Universidad Tecnológica de Pereira: la Asociación de Profesores Universitarios y el Sindicato de Trabajadores y Empleados (SINTRAUTP) (Correa Ramírez et al., 2020, p. 41). Por otro lado, en 1973, la Asociación de Profesores Universitarios se integró a la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU), una organización creada en mayo de 1966 (ASPU - Historia, 2024). Desde entonces, esta seccional ha sido conocida como ASPU-UTP o ASPU-RISARALDA (Archivo ASPU Risaralda, Acta No. 001, 1973)

La fecha de creación de ASPU-UTP está rodeada de algunas discusiones y dificultades en su precisión. En algunos trabajos se sostiene que la Asociación de Profesores de la UTP fue constituida en 1965 al mismo tiempo que el Sindicato de Trabajadores de la Universidad (Correa Ramírez et al., 2014); más adelante, en obras posteriores de memoria histórica con profesores activos en diferentes épocas de la historia universitaria, se estableció la fecha de 1975 (Correa Ramírez et al., 2020); y, por último, en la obra más reciente sobre los 60 años de la UTP, se subraya que el acta de constitución, firmada por 39 docentes, es del 14 de septiembre de 1973 (Correa Ramírez et al., 2022).

Frente a este interesante debate sobre la fecha de creación del sindicato de profesores se tienen algunas visiones complementarias: el profesor jubilado Álvaro Acosta Montoya, sostiene que antes del Sindicato de ASPU se contaba con una Asociación de Profesores con un carácter civil y con una marcada orientación de derecha. El profesor José Hember Rojas plantea que la Asociación de Profesores de orientación civil tuvo vigencia hasta que se empezaron a presentar algunas disputas por las relaciones entre directivas y profesores, en un momento de radicalización política e ideológica a nivel nacional —contra los gobiernos del Frente Nacional— e internacional —en el marco de la Guerra Fría— (Correa Ramírez et al., 2020.).

Durante los años setenta, se incrementaron las discusiones sobre temas como las condiciones laborales, el bienestar universitario y el crecimiento de la institución en estudiantes y docentes, que se extendería hasta los años ochenta y noventa, en la medida en que la Universidad fue un escenario de confluencia de partidos políticos tradicionales, como el Partido Liberal y el Partido Conservador —con sus respectivas facciones—, y de partidos y movimientos de izquierda como el PCC y el MOIR (Zuluaga, 2008). Durante los años setenta se incrementaron los debates entre las directivas y los profesores en el galpón (restaurante y “ágora”) de la UTP, allí emergieron líderes de ASPU como Jaime Hernández, Miguel Álvarez, Venancio Cañón, Reynaldo Torres, Stella Brand y Morelia Pabón, entre otros, e incluso el exrector Arango durante sus etapas de líder sindical.

En estos años, los principales desafíos de ASPU-UTP y sus integrantes pasaron por dos frentes. Por una parte, al tener una presencia intensa del PCC y el MOIR, se cuestionaban sobre el nivel de vinculación que debían tener en relación con los problemas sociales del país y con las grandes reformas propuestas por los gobiernos del Frente Nacional y los posteriores como el de Misael Pastrana (1970-1974), Alfonso López (1974-1978) y Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Por otra parte, defendían y exigían garantías y condiciones laborales dentro de la UTP, en la disputa con las administraciones rectorales por obtener mejores derechos sindicales. Estos últimos iban desde el ámbito de la contratación laboral, las características de la cátedra, la garantía de la autonomía universitaria, la vinculación en las decisiones universitarias relevantes, hasta los beneficios sociales para la recreación, la educación, la vivienda y los duelos familiares (Correa Ramírez et al., 2020).

En el primer frente, ASPU-UTP participó de las acciones colectivas regionales y locales, en jornadas de movilizaciones sociales como el Paro Cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977 (Marín, 2022), el Movimiento Pedagógico Nacional y otros paros nacionales. Y en el segundo frente, ASPU-UTP participó en la gestación de entidades universitarias como el Fondo de Empleados para la Asistencia Social de la UTP (FASUT) en 1975 y el Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) en 1976 (Correa Ramírez et al., 2020).

Asimismo, las relaciones entre ASPU-UTP y las directivas universitarias fueron variables y dependieron de múltiples factores. Sin embargo, tuvieron un nivel de mayor tensión con las administraciones de Juan Guillermo Ángel (1974-1977), Guillermo Guzmán Londoño (1977-1979) y Gabriel Jaime Cardona (1980-1991).

En la rectoría de Juan Guillermo Ángel se presentó un fuerte conflicto con un grupo de 6 profesores que fueron expulsados de la institución por participar en actividades de movilización social. No obstante, el Consejo de Estado ordenó su reintegro con sus respectivas indemnizaciones salariales por el tiempo que estuvieron alejados de sus cargos de manera injustificada⁷. Sin embargo, el fragor de la movilización profesoral llevó a que el rector Juan Guillermo Ángel Mejía presentara la renuncia a su cargo, aunque su excusa formal fue la realización de estudios en el extranjero. Posteriormente, durante la rectoría de Guzmán Londoño, los problemas profesorales estuvieron enfocados en el apoyo que le otorgaron al movimiento estudiantil en sus disputas por el bienestar universitario y en el control sobre las prácticas docentes por parte del que se consideró, jovialmente, como el “rector policía” (Correa Ramírez et al., 2020).

Ahora bien, la etapa de mayor consolidación del movimiento profesoral y de ASPU-UTP, en su liderazgo, se presentó durante la administración rectoral de Gabriel Jaime Cardona. En especial en lo relacionado con la movilización profesoral a partir de mayo de 1991 que demandó la renuncia del rector Cardona y el restablecimiento de las condiciones extrasalariales que se habían suspendido por acatar un fallo judicial por parte de las directivas universitarias (Prado, 2002; Prado y Trejos, 2005).

El cambio, las estructuras de movilización se desencadenaron en 1991 por cuenta de una discusión jurídica que se vivía al interior de la UTP desde mediados de los años setenta debido a las condiciones laborales del profesorado. A través de la firma de una convención colectiva, ASPU-UTP logró en 1975 que se definieran un conjunto de prestaciones laborales entre primas, nivelación salarial, apoyo a bienestar individual y familiar para los docentes. En 1988, estos beneficios fueron declarados improcedentes por el Consejo de Estado, que los derogó, lo que implicó que los docentes pasaran a estar regulados a través de la legislación laboral nacional y se desconocieran los avances sindicales logrados en la última década (Correa Ramírez et al., 2022).

Los docentes de la UTP no se dieron cuenta del fallo del Consejo de Estado sino hasta 1991 cuando se habían vencido los plazos jurídicos para apelar la decisión y una vez que se hicieron efectivas las disposiciones jurídicas, es decir, cuando dejaron de recibir los emolumentos contemplados en la convención colectiva (Correa Ramírez et al., 2014). ASPU-UTP no accedió a la información de este proceso jurídico porque por parte de las directivas universitarias no hubo la comunicación oportuna y adecuada, lo que causó una gran indignación entre el profesorado⁸.

Como resultado ASPU-UTP declaró en asamblea permanente y paro de labores. La UTP estuvo cerrada por más de 5 meses, desde julio y hasta diciembre de 1991. Tanto en la historia universitaria como en la memoria colectiva quedó registrado el paro profesoral de 1991 como el momento de mayor consolidación de ASPU-UTP. De aquel proceso destacan las dinámicas organizativas⁹, las sinergias entre universitarios, las convocatorias para realizar los campings dentro de la Universidad, las ollas comunitarias, la participación de los familiares de los docentes, entre otros aspectos. Además, y especialmente, se reconoce el incremento de la capacidad de movilización y la agencia colectiva del profesorado que logró su principal demanda: la salida del rector Cardona, objetivo que se cumplió cuando el presidente César Gaviria Trujillo nombró como nuevo rector al profesor Ricardo Orozco con el decreto 2054/1991 (Correa Ramírez et al., 2014). En este sentido, conviene recordar que los sindicatos universitarios tienen una dinámica particular con esquemas de sociabilidad dentro del espacio laboral, que implican otras formas de relacionarse con demandas que no son exclusivamente laborales sino también sociales, políticas e ideológicas (Sánchez-Sánchez, 2023).

A partir de la década de 1990 ASPU-UTP, al igual que otros sindicatos docentes a nivel nacional, enfrentó transformaciones en la forma de gestionar sus demandas, ciñéndose al marco normativo que estableció la Constitución de 1991 —que reconoció el derecho a la educación y la autonomía universitaria—, y por la expedición de la Ley 30 de 1992, *Ley de Educación Superior*. Estos cambios implicaron modificaciones de las condiciones laborales docentes, en el marco de una concepción de universidad que transitó de un modelo profesionalizante a uno centrado en la investigación. Este viraje fue impulsado por las políticas neoliberales y el capitalismo educativo que promovieron el estímulo a

7. Entre los seis profesores que fueron expulsados de la UTP por cuenta del conflicto con el rector Juan Guillermo Ángel, se encontraba Luis Enrique Arango, líder de ASPU-UTP e integrante del MOIR.

8. Uno de los aspectos subrayados por las directivas universitarias fue la derogación por parte del Consejo de Estado del Acuerdo 005 de 1981, con el que se habían ratificado las prestaciones sociales y laborales de los docentes, entre ellas: las primas de antigüedad, vacaciones, navidad, de servicio por 5, 10 y 20 años, auxilio educativo, funerario y de maternidad (Correa Ramírez et al., 2014).

9. Se estructuraron diferentes comités para atender los frentes que implicaba la movilización profesoral. Desde comité de convivencia, recursos y seguridad, hasta de negociación. Asimismo, los repertorios trascendieron el claustro universitario con varias marchas por el centro de Pereira.

la productividad a través de puntos salariales, el incremento de la oferta educativa en contravía de la disminución de las plazas de tiempo completo para los docentes, y, en particular, la aplicación de la llamada autogestión universitaria (Castelao-Huerta, 2021; García, 2018; Mora Cortés, 2016).

3. Debilitamiento de las bases profesoras del sindicato ASPU-UTP

La desestructuración sindical de ASPU-UTP, en el periodo estudiado en este trabajo, implica la identificación de varios aspectos. Si bien en el proceso resultan fundamentales las acciones administrativas que se orientan desde las directivas universitarias, también hay otras dimensiones que tienen que ver con la transformación de las características de los propios docentes, que son distintos en sus compromisos a los profesores de los años setenta, ochenta y noventa. Es importante destacar tres dimensiones de la crisis sindical en la UTP:

a) La implementación de políticas neoliberales centradas en la autogestión presupuestaria. Esto implicó la aceptación de que el aumento del presupuesto público para las universidades sería insuficiente, lo que llevó a la oferta de servicios como estrategia para contrarrestar el desfinanciamiento universitario.

b) La deslegitimación de la organización sindical. Este proceso fue influenciado tanto por las acciones de las directivas institucionales como por las propias estrategias de acción colectiva impulsadas en ASPU-UTP. A ello se sumó la conformación de ASDO-UTP como una organización sindical alternativa, que aumentó la competencia dentro del campo sindical de la UTP. En diferentes momentos, ASDO-UTP se presentó como promotora de propuestas que se percibieron como más relevantes para el cuerpo docente.

c) El carácter instrumental de la autonomía universitaria en las prácticas de gobernabilidad. Esto se reflejó en las acciones del Consejo Superior y las altas directivas, encabezadas por Luis Enrique Arango, quien se designó (y posteriormente fue reelegido a puerta cerrada) como rector durante cinco periodos consecutivos. Estas prácticas, que en su momento se denominaron como “el extravío del ABC de la democracia universitaria” (Correa Ramírez, 2013, p.4), también implicaron la modificación de las reglamentaciones para la elección de decanos y la congelación de concursos para la planta profesoral.

3.1. Autogestión presupuestal y neoliberalismo

En la obra conmemorativa de los 60 años de la UTP se incluyeron varios apartados testimoniales de Luis Enrique Arango sobre la gestión en su prolongada rectoría entre 1999 y 2014. Sin duda, en términos neoliberales la gestión de Luis Enrique Arango al frente de la UTP fue exitosa: amplió cobertura sin importar el costo en calidad y condiciones laborales docentes. El propio exrector expuso en reiteradas ocasiones los que consideraba sus principales logros:

Los estudiantes se multiplicaron por cuatro, pasaron de 4.753 a 18.878. Y si miramos solamente el pregrado [se pasó] de 4.217 a 17.130 estudiantes. Aumentamos la oferta de programas de pregrado y de posgrado. El número de programas de pregrado y posgrado que existían en la Universidad en el año 2000, la suma total era de 30, 18 pregrado y 12 posgrados. Pasamos a 90, 42 pregrado y 48 de posgrado (...) Los recursos propios fruto de la comercialización que se impulsó en la Universidad pasaron de 5.380 millones a 56.189 millones. (Correa Ramírez et al., 2022, pp.65-66)

En una entrevista realizada un año antes para otro ejercicio de memoria histórica sobre la UTP, el exrector Arango Jiménez puntualizaba el aumento de cobertura:

Cuando yo entrego mi cargo en el año 2014 había una población estudiantil entre pregrado y posgrado de 18.692 estudiantes, lo que marca una ruptura muy fuerte alrededor de lo que era la Universidad, que representa un 437% del crecimiento en menos de veinte años. La cuadruplicué. ¿Qué pasaba en la UTP? (...) había también una discriminación tolerada y promovida por la organización sindical, de excluir a los profesores que no eran de planta, estos no tenían de los derechos políticos internos, de esa manera los transitorios no votaban en los procesos de democracia interna. (Correa Ramírez et al., 2020, pp.174-175)

Controvertir las cifras de cobertura no viene al caso, porque el incremento estudiantil fue evidente y con ello la transformación de la institución. Sin embargo, también es cierto que se trata

de un periodo de profunda discusión sobre las condiciones laborales de los docentes, como uno de los grupos más afectados por la imposición de las políticas de autogestión que se tradujeron en el incremento del presupuesto de funcionamiento por encima de la base presupuestal asignada por el gobierno.

En la UTP esta ampliación de los recursos propios fue producto una serie de prospectivas en las que se estableció la noción de una universidad como nodo entre la sociedad civil, la empresa y el Estado, en la que la institución debía adecuarse a las demandas del mercado para ofrecer los productos y servicios “pertinentes”. No hay que obviar que este mecanismo de aplicar la tecnocracia a las instituciones públicas es una de las tipologías del neoliberalismo autoritario (Gallo, 2021). Esta tecnocracia neoliberal consistió en estrategias lideradas por expertos económicos que, con base en su prestigio académico y técnico, implementaron acciones de reestructuración financiera bajo el supuesto de que las medidas económicas efectivas no son ideológicas, es decir, una visión de la administración despolitizada (Gallo, 2021).

En la UTP, precisamente, se estructuró un sistema en el que los convenios interinstitucionales, la oferta de servicios, los proyectos de operación comercial, los contratos por proyectos especiales y los pregrados y posgrados de carácter privado, se apropiaron de la retórica institucional. La docencia, la investigación y la extensión debieron ceder ante la noción del “punto de equilibrio”. Además, se crearon entidades en asociación con otras instituciones universitarias de la región, como la Red Alma Mater, para ofrecer programas especiales, participar en licitaciones por los recursos públicos y privados, y atender proyectos de integración regional, entre otros frentes¹⁰. Sin embargo, el correlato de esta tecnocracia de la innovación regional fue la limitación en los recursos para la apertura de programas de pregrado y posgrado subvencionados por el presupuesto público y la reducción en la contratación de tiempo completo de los profesores, así como el aumento de las matrículas.

En efecto, la razón de ser de estas estrategias es que el presupuesto base de las universidades públicas en Colombia ha tenido grandes periodos en los que se mantiene congelado, con aumentos circunscritos a la inflación. Para atender esta falta de presupuesto, un problema del orden nacional que viene presentándose desde el momento de expedición de la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, la UTP se enfocó en construir un portafolio para ofrecer al sector comercial, industrial y público. Para ello se estructuraron diferentes alianzas entre la universidad, la empresa y la sociedad, así como convenios entre universidades regionales, etc., que en sentido estricto fueron exitosas si la evaluación se hace exclusivamente sobre la base del aumento del presupuesto propio, lo que ha llevado a afirmar que la UTP es la empresa más importante de la región.

La administración de la UTP durante el periodo 1999-2014 promovió la inserción de la institución en las dinámicas del neoliberalismo educativo. En este sentido, Bojórquez-Luque (2024) advierte que el neoliberalismo no es solo un modelo económico, sino también un dogma político que busca eliminar las obligaciones sociales del Estado. En el ámbito educativo, esto se manifiesta en dinámicas estandarizadas de evaluación, distribución y generación de recursos de acuerdo con una escala de productividad (Bojórquez Luque, 2024).

De acuerdo con esto, mientras la UTP se alineaba con el dogma de la ampliación de la oferta, el posicionamiento en rankings de evaluación, la oferta de servicios para garantizar la autogestión, la segregación espacial entre el estudiantado de oferta pública y el de operación comercial, la calidad no siempre siguió un trayecto ascendente, ni mejoraron las condiciones laborales de los docentes y el personal administrativo.

3.2. Fragmentación gremial: crisis de ASPU-UTP y surgimiento de ASDO-UTP

En la UTP el escenario de crisis sindical entre el profesorado en el periodo de estudio tuvo fundamentalmente dos dimensiones. Por una parte, la promoción de la estigmatización sindical a través de los discursos, las posiciones públicas y las acciones de las directivas y, por otra parte, la competencia entre ASPU-UTP y el nuevo sindicato ASDO-UTP.

10. El caso más emblemático fue la constitución, en el año 2000, de la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero (Red Alma Mater). Esta red se creó con el propósito de “asumir procesos de integración académica, actuar de manera articulada en las tareas del desarrollo regional y ser instrumento idóneo de apoyo a la gestión pública”. (Informe de gestión y resultados. Desde la región académica construyendo Nación, 2011, p. 4).

3.2.1. Estigmatización sindical

Una de las particularidades y, al mismo tiempo, paradojas de Luis Enrique Arango, como rector de la UTP, fue la constante negación de su pasado como líder estudiantil y profesoral. Un pasado que fue desvirtuado innumerables veces por el rector Arango bajo la excusa de que los años sesenta y setenta habían sido un periodo de ebullición de ideas y búsqueda de la transformación, pero que estas exploraciones se habían agotado con el paso de los años. Su experiencia militante se planteó de forma constante como un episodio más al que se le disminuía importancia.

El pasado de militancia política de un rector adquiere relevancia cuando proviene de los sectores sindicales y durante su administración promueve la división interna de la organización profesoral. En esta medida, las directivas de la UTP se sumaron al discurso del presidente del país que hablaba del daño que los sindicatos le habían hecho históricamente a las organizaciones empresariales con la exigencia desmedida de beneficios laborales (López de la Roche, 2014), al tiempo que se acrecentaban las violaciones de derechos humanos contra los sindicalistas de los sectores de la salud y la educación. Resultaba fácil enrutar los discursos públicos universitarios hacia la crítica y el desprestigio sindical. Un aspecto que tuvo cierta resonancia en la UTP y en las constantes críticas de las directivas de la época hacia el movimiento profesoral.

Un anticipo de lo que sería la apuesta decidida del rector Arango por cuestionar el sindicalismo al interior de la universidad se registró hacia el año 2001 cuando la UTP celebró sus 40 años de vida institucional. En su discurso Arango Jiménez subrayó que la universidad transitaba por tres frentes de modernización: física (incremento de edificios, oficinas y espacios en general), académica (el esfuerzo por acreditar programas) y administrativa (una serie de cambios para superar las visiones simplificadoras de la realidad), siendo esta última la más difícil de lograr por la resistencia sindical al cambio:

En la Universidad no es siempre fácil llevar a cabo las transformaciones; la cultura de declarar bajo sospecha todo lo que provenga del Rector está muy arraigada. Años y años manejando las discusiones desde un enfoque estrictamente sindical ha hecho que se pierda la dimensión del papel de la Universidad como centro de conocimiento que presta un servicio público. Esta disfuncionalidad no es solo propia de quienes actúan bajo el amparo de militancias políticas: ella contagia de manera transversal a ilustres académicos. (Arango, 2014a, pp.56-57)

Arango implementó un discurso crítico frente al sindicalismo al asociarlo con atavismos institucionales. Una posición similar fue expresada por el rector en el mes de noviembre de 2002, apenas cuatro meses después de la posesión del presidente Álvaro Uribe Vélez y cuando ya se realizaban foros para debatir una reforma laboral. En el discurso pronunciado en el Foro de Reforma Laboral y Pensional (Arango, 2014b) el rector Arango hizo un análisis de los efectos negativos que tenían las posiciones radicales de sindicalistas, pero también de empresarios. Sin embargo, su planteamiento, aunque se esforzó en ser equilibrado, defendía los argumentos gubernamentales de que la disputa en Colombia no era por derechos laborales sino por falta de una economía robusta que los pudiera garantizar, subrayando cierto deber en los sindicalistas de entender el nuevo contexto. Arango planteaba que las posiciones radicales entre sindicatos, gobierno y empresarios terminaba configurando un bloqueo en lo laboral que, a la postre, se manifestaba en “soluciones por la puerta de atrás” (Arango, 2014b), es decir, alternativas que jugaban con los límites del marco legal para mantener en pausa la formalización laboral:

A ello responden las llamadas plantas paralelas o la subcontratación. No se crean puestos estables de trabajo por el temor de que se repitan las condiciones de trabajo pre-existentes. Se congelan las plantas y se apela a la prestación de servicios, creando regímenes discriminatorios e ilegales, llegando a la triste paradoja de que las mismas conductas sindicales que sirvieron para que la clase obrera lograra mejores condiciones de trabajo terminan por facilitar la destrucción de las mismas condiciones en un proceso lento y silencioso, pero igualmente mortal. (Arango, 2014b, pp. 205-206)

Lo interesante es que, en muchos sentidos, moviéndose en los márgenes de lo legal, y en los límites de lo ilegítimo, la administración de Luis Enrique Arango hizo realidad su observación en la UTP. En su rectoría se congelaron los concursos docentes y de planta administrativa, se acrecentó la nómina

de profesores ocasionales y catedráticos, y con ello se desarrolló “un proceso lento y silencioso, pero igualmente mortal” (Arango, 2014b, pp. 205-206) —usando sus propias palabras— para desarticular la lucha sindical y fragmentar el sector docente al interior de la UTP, bajo la razón de ausencia de presupuesto, aunque al tiempo se promocionaban los ingentes beneficios de la autogestión y los proyectos de operación comercial.

El posicionamiento crítico de Arango frente al sindicalismo que materializó en sus relaciones con el sindicato de ASPU-UTP, evidentemente tuvo como punto de partida su desencanto frente a las visiones de la izquierda de los años sesenta y setenta.

Esta impresión la hizo pública con motivo de la propuesta de reforma a la Ley de Educación Superior que realizaron en el año 2012, meses después de la movilización de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil del año 2011. Arango calificó la propuesta como valiosa y rigurosa, pero visiblemente inscrita en el ideario de la izquierda radical. El rector cuestionaba que, si bien los diagnósticos de la propuesta eran acertados, las razones expresadas provenían de explicaciones equivocadas e incluso proponía que, si se trataba de entrar en juicios históricos, entonces habría que considerar el impacto de la Guerra Fría para que los sectores revolucionarios se apoderaran de los sindicatos:

Si nos vamos a adentrar en juicios históricos, considero que sería conveniente analizar el impacto de la Guerra Fría en el apoderamiento de los sindicatos por parte de los sectores revolucionarios, quienes llevaron a la inviabilidad la negociación colectiva. Más que los intereses de los trabajadores, fue la agudización de la contradicción con el Estado y los capitalistas lo fundamental. Hizo falta un sindicalismo gremialista, precisamente ese que el leninismo sindicaba de ser una desviación. La actitud de los sindicatos, alineados al lado de la confrontación, sin capacidad negociadora real, ha facilitado la venta de empresas del Estado, la informalización de las vinculaciones laborales y la tercerización como efecto reflejo. (Arango, 2014c, pp.197-198)

Los cuestionamientos al sindicalismo se mantuvieron hasta terminada la rectoría de Luis Enrique Arango. En el 2014 se volvió a pronunciar sobre el papel del sindicalismo y su impacto dentro de la universidad. En esta ocasión a propósito de la expedición del Decreto 1092 de 2012 que permitió que los empleados públicos realizaran pliegos de peticiones para mejorar sus condiciones laborales en los primeros tres meses del año. Arango ratificó su visión sobre los sindicatos advirtiendo que los pliegos de peticiones se mantenían en consideraciones clásicas anquilosadas en la izquierda:

Quizás por el peso de la tradición, los pliegos conservan las mismas estructuras; son advocaciones a lo divino y a lo humano, donde lo político es el eje central, y las peticiones por lo excedidas, desbordan el sentido común. Parten seguramente de la creencia de que como algo hay que dar entre más grande sea la petición mayor será lo otorgado. El caso de las Universidades no puede entenderse como la puja entre los capitalistas desalmados que se quedan con las utilidades y los trabajadores que las procuran, aquí todos somos corresponsables de servirle a la sociedad entregando los mejores beneficios desde la misión Universitaria.(Arango, 2013, p. 1).

3.2.2. ASDO-UTP, un nuevo sindicato

El embate a la organización profesoral en la UTP fue una estrategia de la contienda política, implementada por el rector Luis Enrique Arango, contra uno de los principales sectores que se opuso desde el inicio de su gobierno a la transición hacia una universidad neoliberal apelando a distintos medios (primacía de planes de desarrollo tecnocráticos, manejo del concepto de una planta “global” de profesores que fue manejada a antojo por las directivas y en detrimento del estatuto profesoral y las demandas del estamento sindical por la apertura de nuevos concursos de planta), además del nuevo dogma administrativo acerca de la necesidad de que cada unidad académica (facultades, escuelas o departamentos) generara los sus propios recursos a través de la oferta de servicios y, de ese modo, atender las múltiples necesidades que acarrearía tener un incremento en la población estudiantil en pregrado y posgrados, lo mismo que en términos de laboratorios, prácticas, salidas académicas, visitas a profesores externos, salidas de profesores de la UTP a eventos nacionales o internacionales. etc.

En este mismo orden de ideas, se podría decir que quizás fue el surgimiento de la Asociación de Docentes de la Universidad Tecnológica de Pereira y su conversión en organización sindical como Asociación Sindical de Docentes de la Universidad Tecnológica de Pereira (ASDO-UTP) una de las mayores acometidas que enfrentó el gremio profesoral durante los periodos directivos de Luis Enrique

Arango. Como se dijo, primero como asociación y posteriormente como sindicato, desde su constitución ASDO-UTP se ha presentado como un espacio gremial que busca mejorar las condiciones laborales de los docentes y el bienestar de sus familias (Junta directiva ASDO-UTP, 2013).

El inicio de labores de la asociación en el 2012 permitió integrar a profesores con diferentes tipos de contratación. Lo que era una restricción en ASPU-UTP se volvió una ventaja en la nueva asociación. En el 2013, cuando hacen la transición de asociación a sindicato, celebraban unos primeros logros como propios, los concursos realizados en este año “que en su mayoría fueron ocupados por profesores transitorios” (Junta directiva ASDO-UTP, 2013) y la aprobación del Acuerdo No. 06 de 2013 del Consejo Superior que posibilitó la contratación de docentes transitorios por 11 meses (Junta directiva ASDO-UTP, 2013).

La aparición de ASDO-UTP, ya no como asociación sino como sindicato, coincidió con uno de los paros más importantes del periodo. El cual se desató por medio de Asamblea General de Estudiantes el día 11 de septiembre de 2013 con dos demandas principales, a saber: la renuncia del rector Arango Jiménez y la denuncia contra el escándalo conocido como carrusel de puntos, que se había hecho público por parte de ASPU-UTP el 2 de septiembre del mismo año y mediante el cual se logró poner en evidencia la manera como algunos profesores incrementaron significativamente sus salarios por publicaciones académicas de dudosa autoría (Unidad Investigativa ASPU-Risaralda, 2013). El paro implicó la cancelación parcial del semestre y la reanudación de clases en enero, pero ocasionó disputas entre ASDO-UTP y ASPU-UTP por la forma de abordar la acción colectiva y la defensa de la administración de la institución (Jaramillo Zapata, 2013a; Jaramillo Zapata, 2013b).

En medio de la tensión entre el movimiento estudiantil y las directivas universitarias por la solicitud de renuncia al rector Luis Enrique Arango, ASDO-UTP tuvo una posición más cercana a las directivas y participación en algunas actividades de manera conjunta, sin hacer eco a la denuncia por el carrusel de puntos (Comisión de Medios UTP, 2013). Si bien la constitución de ASDO-UTP era legal, sí afectaba la ya menguada capacidad organizativa de los docentes. Con ASDO-UTP, su capacidad de negociación directa con las directivas y la absorción de docentes, se presentó una disminución de la densidad sindical, entendida como la capacidad de representación, negociación colectiva e influencia política de los sindicatos en un contexto determinado (Zepeda-Martínez & Sánchez-Sánchez, 2021).

Para el profesor Jairo Mendoza Vargas, quien preside ASDO-UTP en la actualidad, la motivación para crear la asociación sindical tuvo como raíz la falta de defensa de las condiciones laborales de los docentes transitorios y catedráticos por parte de ASPU-UTP. En especial porque los temas que el sindicato tradicional defendía no estaban en línea con las demandas más acuciantes de los profesores en general:

En el año 2010 y 2011 la administración de Luis Enrique Arango genera unos espacios de diálogo con los profesores. Obviamente ese espacio lo ocuparon los profesores de ASPU como sindicato. Eran los llamados a hacerlo. Se hicieron varias jornadas. Estas discusiones se dieron entre profesores de ASPU y la administración (...) Entonces esas reuniones se dirigieron a una confrontación ajena a los intereses reales de los docentes. Es decir, los docentes en ese momento teníamos muchas realidades, los transitorios llevaban muchos años pidiendo el contrato a 11 meses y los concursos. Esos diálogos no llevaban a nada. Se tocaban cosas del orden nacional que no se podían cambiar. O cuestiones políticas. De hecho, yo critico a ASPU porque desde hace mucho tiempo está orientada a la política, es más una plataforma política que algo gremial en busca de beneficios de los profesores. Así lo veo yo y así lo ven algunos compañeros de la Universidad. Entonces nosotros al vernos en esa encrucijada porque no estábamos representados y los temas no iban hacia ningún fin, entonces eso nos motivó a tomar la fortaleza para formar a ASDO-UTP como asociación, primero como asociación, y le pedimos a la administración que nos recibiera como vocería. La administración interrumpe los diálogos con ASPU e inicia conversaciones con esta nueva asociación. (J. A. Mendoza Vargas comunicación personal, 17 de julio de 2024)

El profesor Mendoza Vargas reconoce tanto los logros históricos de ASPU-UTP, como los vacíos que generó en su funcionamiento. En sus propias palabras:

Reconozco los logros que ha tenido ASPU durante la historia de la Universidad. Es solamente ver las garantías que tenemos nosotros los profesores en el estatuto docente, en el estatuto general, las cuestiones salariales que, aunque están amarradas al gobierno, son fruto del trabajo de los profesores que han pertenecido al sindicato ASPU. Eso no se puede desconocer. ASDO nunca ha pretendido desconocer los alcances de ASPU. (...) Creo que

de un tiempo atrás ASPU se ha equivocado en la forma como ha enfrentado el problema del crecimiento del número de docentes catedráticos. (J. A. Mendoza Vargas, comunicación personal, 17 de julio de 2024)

El profesor Mendoza Vargas además subraya, desde su experiencia personal, que el ambiente sindical, a comienzos de la década de los años dos mil, era bastante complicado al interior del departamento de Física, que en cierto punto rayaba con la “discriminación laboral y sindical” (J. A. Mendoza Vargas, 17 de julio de 2024):

Yo entro en el 2003 como catedrático. Luego llegó a ser tiempo completo. Pero en ese momento mis compañeros ya recibían un trato inadecuado por parte de los profesores de planta. Es decir, había dos estatus o clases sociales dentro del profesorado: el profesorado de planta y el profesorado por contrato. (...) el sindicato ASPU siempre reclamó que los profesores debían entrar por concurso, pero esto no se daba así; la realidad es que dependía de los directores de programa. (...) Antes de que yo ingresara hubo intentos de asociación de los profesores catedráticos y transitorios, pero hubo sabotaje por parte de profesores que pertenecían a ASPU. (...) Eso me tocó vivirlo a mí personalmente, una vez que quisimos hacer una reunión y convocamos a los profesores por contrato, llegaron profesores de ASPU como Gonzalo Arango, Jaime Hernández, Marco Tulio, y se tomaban la palabra y saboteaban la reunión. Tengo que decirlo. (J. A. Mendoza Vargas, comunicación personal, 17 de julio de 2024)

Frente a las coincidencias que pudo tener la administración de Luis Enrique Arango con ASDO-UTP, el profesor Mendoza advierte que no hubo más participación de la que se espera de la interacción entre un sindicato y un rector de la Universidad. Aunque sí subraya que hubo más espacio para la negociación entre el nuevo sindicato y las directivas:

Yo al respecto puedo decir lo que me consta. Hicimos la asociación para luchar por los profesores por contrato. Pero sí éramos más de negociación, de buscar beneficiarnos y aprovechar el espacio que ofrecía la administración. Decidimos tomar otro camino de negociación, más amable y menos de confrontación. Esto generó estigmatización hacia nosotros. Incluso cuando creamos el sindicato nos llamaban sindicato amarillo o patronal. De hecho, eso no corresponde con la verdad (J. A. Mendoza Vargas, comunicación personal, 17 de julio de 2024).

En términos de la organización profesoral, es claro que la existencia de dos colectividades ha contribuido a la fragmentación gremial y a la disminución de la densidad sindical. Así mismo, en la narrativa de los integrantes de ASDO-UTP, su capacidad de agencia sindical ha alcanzado grandes logros en poco tiempo como, por ejemplo, la contratación de 11 meses para los profesores transitorios y la defensa de los asociados ante las instancias administrativas:

El principal logro fueron los 11 meses de contrato. Esta demanda venía de años atrás. Esa siempre había sido una petición negada. Esto se logra en la administración de Luis Enrique Arango para algunos, no para todos, por la cuestión presupuestal. De hecho, se inició con varios profesores, pero fue con la administración de Luis Fernando Gaviria que se generaliza para todos los docentes transitorios medios tiempos y tiempos completos. Esto fue muy positivo. Además, que se hicieran concursos fue algo que pedimos mucho. Se lograron abrir 21 concursos en el 2014. También logramos las vacaciones para los transitorios docentes y administrativos. (J. A. Mendoza Vargas, comunicación personal, 17 de julio de 2024)¹¹

No sobra advertir que para el profesor Mendoza la existencia de ASDO-UTP trajo beneficios, aunque haya significado estigmatizaciones entre la comunidad universitaria:

Es beneficioso que haya dos organizaciones. Mantenemos dos discursos. El ganador es el profesor y al profesor que no le gusta las condiciones de uno tiene la otra opción. No estoy diciendo que sea buena la atomización sindical, va en contra del movimiento gremial, pero si a raíz de la conformación de ASDO se han dado dinámicas de persecución. (J. A. Mendoza Vargas, comunicación personal, 17 de julio de 2024)

11. Esta afirmación del profesor Mendoza es un poco imprecisa, ya que se logró que se le otorgaran 3 días de descanso a los profesores transitorios a mitad de año, pero estos docentes no cuentan con vacaciones a final de año pues una vez se vence su contrato de 11 meses quedan automáticamente cesantes y desvinculados de la Universidad.

No obstante, si bien ASDO-UTP no promovió la atomización sindical, lo cierto es que desde ASPU-UTP se asume a dicho sindicato como uno patronal o, cuando menos, muy cercano a la administración de la universidad, lo que implica per se un distanciamiento entre las dos organizaciones sindicales. Desde la más tradicional se acusa a la nueva por su orientación “patronal” y desde esta última se acusa a la primera por su carácter “político” o “dogmático”. Al tiempo que se fueron generaron tensiones entre una y otra por diversos temas, posiblemente el más acalorado fue el ya mencionado carrusel de puntos porque algunos de los investigados por el tema hicieron parte del sindicato ASDO-UTP. Sin embargo, también hubo acusaciones por otros temas como la representación de la Asamblea Profesoral en procesos de negociación en el Consejo Superior (ASDO-UTP, 2016; Consejo Superior - UTP, 2014; Mendoza Vargas, 2015).

Conclusiones

La aplicación de las políticas de corte neoliberal en la UTP es un proceso que se fortalece con el periodo directivo de Luis Enrique Arango Jiménez entre 1999 y 2014. La orientación que le dio a la Universidad es, y seguirá siendo, una paradoja histórica toda vez que fue un líder que emergió de las luchas sindicales profesoras de los años sesenta y setenta. No obstante, su administración en la UTP fue un laboratorio experimental para que las políticas neoliberales del gobierno nacional de Álvaro Uribe Vélez se aplicaran en la institución.

De la mano con la reiterada crítica al sindicalismo profesoral por parte del rector Arango Jiménez vino la fragmentación del estamento docente. Si bien no fue consecuencia de la creación de ASDO-UTP, este aspecto sí fue un ingrediente que fortaleció la división entre profesores de planta, transitorios-ocasionales y catedráticos. La cohesión gremial se debilitó y, por lo tanto, menguó la capacidad de ejercer acciones colectivas estratégicas de cara a la contienda política que proponía la dirección del rector Arango Jiménez. Por lo tanto, es posible concluir que tanto la estigmatización sindical como la promoción de un nuevo sindicato fueron estrategias del rector Luis Enrique Arango para debilitar el sindicalismo profesoral.

En paralelo hubo un incremento de las afectaciones en la calidad de la democracia universitaria. Sucesivas reelecciones, todas a puerta cerrada en la sala del Consejo Superior y con un grado mínimo de deliberación, llevaron a que se perdieran las coordenadas de la democracia universitaria o a que se extraviara el abc de la democracia:

Los hechos vividos de tiempo atrás en la Universidad han demostrado un ejercicio excesivo de su poder que excede la justa medida, que es contrario a la voluntad de una gran mayoría y que lo usa en ventaja propia, como cuando el Consejo Superior, sin convocar a elecciones para rector ni conocer otras hojas de vida, procedió a reelegir al rector sin abrir los espacios de consulta reglamentados a los demás estamentos universitarios. Esto constituye un problema de legitimidad. (Correa Ramírez, 2013, pp. 4-5)

El periodo de Luis Enrique Arango en la UTP debería arrojar aprendizajes sobre la acción colectiva sindical y la organización profesoral. La fragmentación del gremio profesoral no trajo beneficios y, en cambio, disminuyó la posibilidad de luchar por mejores condiciones laborales en los órganos de decisión universitaria como el Consejo Superior. Como legado de este periodo se mantienen las pugnas y desconfianzas entre los integrantes de ASDO-UTP y ASPU-UTP. Entre tanto, un número creciente de docentes no se siente representado en los intereses de ninguna de las dos organizaciones. Por otra parte, la forma como ASPU-UTP ha perdido capacidad de acción también compele a una necesaria revisión de las formas de acción colectiva sindical que se agotaron en su tradicionalismo y que se vieron confrontadas por ASDO-UTP y el estilo de negociación de sus dirigentes, si se quiere de *rational choice*.

Por último, se puede entender que el caso de la UTP refleja la crisis de organización sindical de los profesores en el nivel nacional. La fragmentación producida por el neoliberalismo entre profesores de planta, transitorios-ocasionales y catedráticos ha contribuido a una pérdida de cohesión en la acción colectiva, donde cada grupo parece estar enfocado en sus propios intereses y en nuevas formas de entenderse como trabajadores: los profesores de planta buscan mantener y mejorar sus condiciones laborales, los transitorios-ocasionales consideran el contrato de 11 meses como una mejora relativa, y los catedráticos enfrentan una mayor precariedad laboral, esperando mejorar su situación socio-económica y personal.

Referencias bibliográficas

- Acevedo Tarazona, Á., Gil, R., & Prado, P. (2001). *Universidad Tecnológica de Pereira, 40 años: Una mirada a sus orígenes*. Editorial Universidad Tecnológica de Pereira.
- Arango, L. E. (2013, abril 21). Los sindicatos y los empleados públicos. *Campus Informa*. Recuperado de: <https://comunicaciones.utp.edu.co/noticias/22988>
- Arango, L. E. (2014a). Discurso a propósito de los cuarenta años de la UTP. 28 de febrero de 2001. En *Reflexiones de un rector. Academia, política y sociedad* (pp. 56-60). Universidad Tecnológica de Pereira. Recuperado de: <https://repositorio.utp.edu.co/server/api/core/bitstreams/289c31e3-4162-4bb1-81cf-8616cb12e054/content>
- Arango, L. E. (2014b). Intervención del señor Rector en el Foro sobre Reforma Laboral y Pensional. 1 de noviembre de 2002. En *Reflexiones de un rector. Academia, política y sociedad* (pp. 205-207). Universidad Tecnológica de Pereira. Recuperado de: <https://repositorio.utp.edu.co/server/api/core/bitstreams/289c31e3-4162-4bb1-81cf-8616cb12e054/content>
- Arango, L. E. (2014c). Sobre documento de la MANE. En *Reflexiones de un rector. Academia, política y sociedad* (pp. 194-198). Universidad Tecnológica de Pereira. Recuperado de: <https://repositorio.utp.edu.co/server/api/core/bitstreams/289c31e3-4162-4bb1-81cf-8616cb12e054/content>
- ASDO-UTP. (2016, marzo 18). Comunicado de ASDO-UTP. *Campus Informa*. Recuperado de: <https://comunicaciones.utp.edu.co/noticias/30456>
- ASPU. (2024). Historia. Recuperado de: <https://aspucol.org/historia/>
- Bojórquez Luque, J. (2024). Neoliberalismo autoritario, élites económicas y reforma educativa en México, 2013. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 78, pp. 137-153. doi: <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5848>
- Castelao-Huerta, I. (2021). Efectos problemáticos de la neoliberalización de las Universidades Públicas en Colombia. *Colombia. Uni-Pluridiversidad*, 27(1), pp. 1-18. doi: <https://doi.org/10.17533/udea.unipluri.21.1.03>
- Comisión de Medios UTP. (2013, noviembre 14). Comunicado de la Asamblea General de Profesores de la UTP a la opinión pública [Blog]. *Asamblea UTP*. Recuperado de: <https://asambleautp.blogspot.com/2013/11/comunicado-de-la-asamblea-general-de.html>
- Consejo Superior - UTP. (2014). *Acta Ordinaria* (No. 3). Universidad Tecnológica de Pereira. Recuperado de: <https://media2.utp.edu.co/oficinas/10/ACTA-ORDINARIA-No-03-DEL-04-DE-JUNIO-DE-2014-correcta.pdf>
- Correa Ramírez, J. J. (2013, noviembre). Se nos extravió el ABC de la democracia. *La Palabra*, pp. 4-8.
- Correa Ramírez, J. J., & Agudelo Castañeda, N. (2017). *¿Hacia dónde va el movimiento estudiantil colombiano en un escenario de pos-conflicto? Entre luchas gremiales, disputas por el poder político, heroísmos radicales y diversas visiones de construcción de paz (1970-2017)* [Ponencia]. XVIII Congreso Colombiano de Historia, Medellín.
- Correa Ramírez, J. J., Agudelo, N., López, E. M., y Samacá, G. (2022). UTP: 60 años. *Legados y transformaciones en la construcción de saberes, sociedad y territorio*. Editorial Universidad Tecnológica de Pereira. Recuperado de: <https://repositorio.utp.edu.co/items/18710b0f-09de-4667-8446-3b0c5fe47934> doi: <https://doi.org/10.22517/9789587227499>
- Correa Ramírez, J. J., Gil Pérez, A. P., & Agudelo, N. (2020). *Resignificando la historia de la Universidad Tecnológica de Pereira. A JUTP: Memorias que no se jubilan*. Pereira: Editorial Universidad Tecnológica de Pereira. Recuperado de: <https://repositorio.utp.edu.co/items/539ebba7-7111-4626-a69c-aa1d0565817c> doi: <https://doi.org/10.22517/9789587225327>
- Correa Ramírez, J. J., Gil Pérez, A. P. y Delgado Caicedo, A. (2014). Movilización y protesta estudiantil y profesoral en la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP), 1961-2011. En Á. Acevedo Tarazona, S. A. Sánchez Parra, & G. D. Samacá Alonso (Eds.), *¡A estudiar, a luchar! Movimientos estudiantiles Colombia y México, Siglos XX y XXI* (pp. 231-245). Culiacán: Universidad Autónoma de Sinaloa. https://editorial.uas.edu.mx/img/LibrosElectronicos/Estudiar_Luchar.pdf
- De Zubiría Samper, J. (2018, octubre 16). ¿Cómo resolver el problema de las universidades públicas? *Semana*, Línea. <https://www.semana.com/educacion/articulo/julian-de-zubiria-analiza-como-resolver-la-crisis-de-las-universidades-publicas/587042/>
- Gallo, E. (2021). Three varieties of authoritarian neoliberalism: Rule by the experts, the people, the leader. *Competition & Change*, 26(5), pp. 554-574. doi: <https://doi.org/10.1177%2F10245294211038425>
- García, C. M. (2018). La mercantilización superior en Colombia. *Revista Educación y Humanismo*, 20(34), pp. 36-58. doi: <https://doi.org/10.17081/eduhum.20.34.2857>
- Guerrero, J., Mora, C., Aguirre, C., Franco, C., Posada, L., Restrepo, L. S., & Gutiérrez Giraldo, M. C. (2022). *Universidad Tecnológica de Pereira. La universidad vivida y proyectada en el siglo XXI*. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira. doi: <https://doi.org/10.22517/9789587227048>
- Comisión de la Verdad. (2022). *Hallazgos y recomendaciones de la comisión de la verdad en Colombia* (Hay futuro si hay verdad. Informe Final de la Comisión de la verdad), p.792. Recuperado de: <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>

- Jaramillo Zapata, M. (2013a, diciembre 26). Paro UTP, una línea muy sinuosa (I parte). *La Cola de la Rata*. Recuperado de: <https://www.lacoladerata.co/conlupa/paro-utp-una-linea-muy-sinuosa-parte/>
- Jaramillo Zapata, M. (2013b, diciembre 30). Paro UTP, una línea muy sinuosa (II parte). *La Cola de la Rata*. Recuperado de: <https://www.lacoladerata.co/conlupa/paro-utp-una-linea-muy-sinuosa-ii-parte/>
- Junta directiva ASDO-UTP. (2013, octubre 4). Nueva Asociación Sindical de Docentes ASDO UTP. *Campus Informa*. Recuperado de: <https://comunicaciones.utp.edu.co/noticias/24120>
- Leal Buitrago, F. (1992). Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia. *Análisis Político*, 15, pp. 6-34.
- López de la Roche, F. (2014). *Las ficciones del poder: Patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez (2002-2010)*. Bogotá: DEBATE, IEPRI.
- Marín, L. F. (2022). *La normalidad en disputa. El paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977 en las ciudades de Manizales y Pereira* [Tesis de maestría Universidad Tecnológica de Pereira].
- Mendoza Vargas, J. A. (2015, abril 3). Comunicado 01 de 2015 de ASDO-UTP. *Campus Informa*. Recuperado de: <https://comunicaciones.utp.edu.co/noticias/27522>
- Mora Cortés, A. F. (2016). *La seudorrevolución educativa*. Desigualdades, capitalismo y control en la educación superior en Colombia. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. doi: <https://doi.org/10.2307/j.ctv893hj3>
- Prado, P. (2002). Reseña histórica del movimiento profesoral en la Universidad Tecnológica de Pereira, julio a septiembre de 1991. *Revista Estudios Históricos Regionales*, 2(3), pp. 33-52.
- Prado, P., & Trejos, J. (2005). Movimiento profesoral en la Universidad Tecnológica de Pereira. En O. Vargas (Ed.), *Movimientos Universitarios: América Latina siglo XX* (pp. 211-220). Bogotá: RUDECOLOMBIA.
- Ramírez, G. I., & Suárez, H. (2000). Editorial. Neoliberalismo y Educación. Detengamos la caída al abismo. *Revista Educación y Cultura*, 55, pp. 5-7.
- Red Alma Mater. (2011). *Informe de gestión y resultados. Desde la región académica construyendo Nación*, p. 96. Universidad Tecnológica de Pereira. Recuperado de: <https://repositorio.utp.edu.co/server/api/core/bitstreams/ac1448fd-48df-4fee-bba2-5b1480f231ce/content>
- Sánchez-Sánchez, E. (2023). Reconocimiento en las formas de organización y sociabilidad del sindicalismo. En E. Sánchez, D. Rochay J. Bojórquez (Eds.), *Trabajo, condiciones laborales y problemas de ciudad* (pp. 23-40). Tijuana: Universidad Autónoma de Baja California - Astra Ediciones.
- Unidad Investigativa ASPU-Risaralda. (2013, septiembre). Relaciones peligrosas ¿Genios o traficantes de puntos? *La Palabra*, pp. 1-5.
- Zepeda-Martínez, R. y Sánchez-Sánchez, E. (2021). Retos y desafíos del mundo del trabajo. La erosión de la membresía sindical. *RA XIMHAI*, 17(2), pp. 173-193. doi: <https://doi.org/doi.org/10.35197/rx.17.02.2021.07.rz>
- Zuluaga, V. (2008). *Memorias de un ejercicio docente*. Pereira: Impresión Supercopias.



10. SERIE ANÁLISIS DE SUELO

Pintura sobre raíces naturales

Políptico de 19x190cm (10 piezas de 19x19 cm c/u)

2024

La prevención del maltrato a los niños en el ámbito familiar

Ruth Adriana Ruiz Alarcón 

Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB)

r Ruiz2@unab.edu.co

Libro: Fernández, A. et al. (2024). *La Prevención del Maltrato a los Niños en el Ámbito Familiar*. 2ª. Ed. Bogotá: Editorial Leyer.

Resumen

*Esta reseña tiene por finalidad presentar el libro *La prevención del maltrato a los niños en el ámbito familiar*, resultado de la labor conjunta de profesionales en Derecho y en Psicología, con el fin de impulsar la interdisciplinariedad en el análisis del maltrato a los niños, niñas y adolescentes desde una óptica preventiva en el seno de la institución familiar, flagelo que aparea la vulneración de sus derechos fundamentales y que exige del Estado Social de Derecho, como en el caso de Colombia, la implementación de políticas públicas para su prevención y erradicación. Asimismo, los autores proponen un programa de prevención secundaria para coadyuvar desde la academia a la realización de los derechos de los niños.*

Palabras clave: *prevención, maltrato, niños, familia.*

Abstract

*This review focuses on the presentation of the book *Preventing child maltreatment within the family*, which is the result of the joint work of legal and psychology professionals, in order to promote an interdisciplinary analysis of child maltreatment from a preventive approach within the family, a scourge that violates children's fundamental human rights and that demands from a social State based on the rule of law, such as Colombia, the implementation of public policies to prevent and eradicate it. In addition, the authors propose a secondary prevention program as an academic contribution to the realization of children's rights.*

Keywords: *prevention, maltreatment, children, family.*

El libro *La prevención del maltrato a los niños en el ámbito familiar* es producto de una labor conjunta entre profesionales de Derecho y Psicología, y tiene como propósito impulsar, desde una óptica preventiva, el análisis interdisciplinario del maltrato a niños, niñas y adolescentes en el seno de la institución familiar, flagelo que aparea la vulneración de sus derechos fundamentales. También propone un programa de prevención secundaria para coadyuvar a la realización de los derechos de los niños desde la academia.

La obra está dividida en cuatro capítulos: el primero aborda los derechos de los niños desde un enfoque constitucional, poniendo de relieve su especificidad y los compromisos para su garantía desde un Estado Social de Derecho (como Colombia); el segundo revela cómo el maltrato físico y psicológico por parte de los progenitores en el ámbito familiar vulnera estos derechos; el tercero comprende la regulación jurídica y la respuesta estatal al maltrato como una de las formas de expresión de la violencia intrafamiliar en Colombia basándose en los compromisos jurídicos internacionales para el desarrollo legislativo nacional; finalmente, el cuarto capítulo presenta un programa de prevención secundaria del maltrato infantil en el ámbito familiar (de acuerdo con la modalidad de Aprendizaje Experiencial) y lo adapta a los diferentes tipos de familia en Colombia para que sirva de guía a escala internacional. En el epílogo se presentan las conclusiones y se sugieren lineamientos de acción orientados a la optimización de los derechos humanos de los niños. Además, se incluye un glosario con los términos básicos del manual.

1. Los derechos de los niños desde un enfoque constitucional

Las asimetrías sociales que caracterizan al mundo contemporáneo obstaculizan el cumplimiento de los derechos humanos. En cuanto a los derechos de los niños, el último decenio del siglo XX presencia

el avance más notable en la materia: la atribución de la titularidad de sujeto de derechos a los niños mediante la Convención sobre los Derechos del Niño; acto coherente con la universalidad de su planteamiento.

El texto citado es el primer documento que establece derechos humanos a los niños no solo como grupo, sino como individuos en diferentes etapas de su desarrollo y madurez, es decir, como sujetos de derecho, y en el cual se le reconoce una protección integral. En el principio del interés superior del niño, los adultos encuentran un límite y una orientación para relacionarse con estos sujetos privilegiados.

Siguiendo esta perspectiva, los países que constituyen un Estado Social de Derecho, como Colombia, están obligados a brindar una atención integral a los niños (como grupo que se encuentra en el ciclo de formación para la autonomía y el ejercicio responsable de sus derechos) y a reflejar ese compromiso en sus políticas públicas.

2. La vulneración de los derechos de los niños mediante el maltrato físico y psicológico como una expresión de la violencia en el ámbito familiar.

Para abordar la forma en que el maltrato físico y psicológico viola los derechos de los niños, se parte de la suposición de que el conflicto (aparentemente inherente a la vida familiar) no repercute en maltrato por sí mismo, puesto que se trata de un fenómeno de complejidad causal, conformado por factores que incrementan la vulnerabilidad de la familia y transforman la tensión inherente a toda interacción en un factor de riesgo para su ocurrencia.

Se alude entonces a las raíces culturales del maltrato: a la relación entre los más fuertes y los más débiles, que, desde tiempos remotos, caracterizan a la sociedad occidental. Se trata de un comportamiento aprendido que se transmite de una generación a otra mediante los canales habituales: la familia, las instituciones educativas, el juego, el deporte... todo reforzado por los medios masivos de comunicación, de los que se desprende la posibilidad de transformación.

Dentro de la multiplicidad de factores que dan lugar al maltrato hacia los niños, las pautas de crianza de los padres constituyen el elemento fundamental; aunque estas dependen, a su vez, de un determinado contexto social, familiar y personal que crea las condiciones facilitadoras para este tipo de violencia.

Se sostiene que la causa de la violencia, y del maltrato como una de sus expresiones, debe buscarse a partir de un modelo ecológico (como el que propone Urie Bronfenbrenner) que evite todo intento simplificador de explicar el fenómeno mediante la búsqueda de un solo factor causal y que abra la mirada al abanico de determinantes entrelazados que están en la base de la raíz del problema.

3. La regulación jurídica de la prevención del maltrato hacia los niños en el entorno familiar

En el tercer capítulo del libro se enuncia el ordenamiento legal colombiano que contempla la regulación jurídica para la prevención del maltrato infantil a nivel familiar, prohíbe el uso del castigo físico, los tratos crueles, humillantes o degradantes y cualquier tipo de violencia como método de corrección contra niñas, niños y adolescentes. Se argumenta que, en ningún caso, el ejercicio de la responsabilidad parental puede conllevar violencia física, psicológica o actos que impidan el ejercicio de los derechos de los niños. Además, la legislación prevé la implementación de una Estrategia Nacional Pedagógica y de Prevención para propender a la eliminación de este tipo de maltrato involucrando la participación ciudadana.

Se argumenta que la imperatividad de los derechos fundamentales de los niños y su integración en el bloque de constitucionalidad implican que el Estado colombiano debe adaptar las leyes de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional con el fin de impulsar su cumplimiento (como se menciona en la obra). A su vez, requiere que el Estado formule e implemente políticas públicas para su materialización, como la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, el Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia la Niñez y la Adolescencia en Colombia 2021-2024, la Estrategia Nacional de Prevención del Castigo Físico, los

Tratos Crueles, Humillantes o Degradantes 2022-2030 y lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” 2022-2026.

4. Programa de Prevención Secundaria del Maltrato contra Niños, Niñas y Adolescentes en el Ámbito Familiar

Partiendo de la tesis que defiende el libro en torno a que el ser humano no es violento por naturaleza, en el cuarto capítulo, los autores proponen un programa de prevención. Su desarrollo sensibilizaría a los padres de familia para la identificación de pautas de crianza que puedan prevenir el maltrato hacia sus hijos, capacitándolos para interactuar con afecto mediante el diálogo y el interés por el otro, y la corrección sin violencia. En síntesis, reconociendo a los niños, niñas y adolescentes como sujeto de derechos.

Finalmente, en el epílogo, se señalan las conclusiones obtenidas de los temas abordados y se sugiere perseverar en la implementación de medidas para la promoción y protección de los derechos de los niños, considerándolos sujeto y objeto de intervenciones institucionales que deben ser priorizados en las políticas sociales y planes integrales estatales. También insisten en ahondar en la formación de padres, teniendo presente que las leyes no constituyen la única solución para la prevención o erradicación del maltrato en el ámbito intrafamiliar.

Bibliografía.

Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. <https://www.unicef.org/spanish/crc/>

Fernández, A. et al. (2024). *La Prevención del Maltrato a los Niños en el Ámbito Familiar*. 2ª. Ed. Bogotá: Editorial Leyer.

Somos una nación herida

Erika Paola Parrado Pardo

Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

eparrado@javeriana.edu.co

Reseña del libro de Sara Tufano (2023). *Colombia, una herida que no cierra*, Bogotá, Ariel

Resumen

Este libro, producto de la tesis de maestría de Tufano, está compuesto por una introducción y tres capítulos que abordan el periodo que va desde la década de los años veinte hasta los inicios de los noventa, la autora profundiza en dos procesos de negociación entre las guerrillas y el Gobierno nacional: los ocurridos durante los gobiernos de Belisario Betancur (1982-1986) y de Virgilio Barco (1986-1990). Para ello propone hacer un análisis sobre las negociaciones, desmarcándose de lecturas ya clásicas y convencionales que ponen en el centro la política interna, y proponiendo una perspectiva en la que confluyen múltiples actores y distintas condiciones históricas, que van más allá del binomio gobierno-grupo armado. La apuesta de la autora es enfatizar en las disputas políticas, las condiciones externas vinculadas a la dinámica internacional (en especial la política exterior de los Estados Unidos) y las políticas de paz. Adicionalmente, la autora sostiene que los cambios más profundos dentro del régimen político han ocurrido en el marco de las negociaciones de paz. La autora lleva a cabo un ejercicio de revisión de prensa, privilegiando la Revista Semana (para el periodo 1984-1990) y las fuentes secundarias. Su marco interpretativo acentúa en tres aspectos: el nivel contextual o de correlación de fuerzas, el marco internacional (asociado a la influencia de las políticas estadounidenses en el contexto nacional) y un marco semántico enlazado al cambio en los modos y las formas de nombrar¹.

Palabras clave: *Procesos de paz, Gobierno de Virgilio Barco, Gobierno de Belisario Betancur, Políticas de paz, Colombia*

Key Words: *Peace processes, Virgilio Barco Government, Belisario Betancur Government, Peace policies, Colombia*

El título del libro de la socióloga feminista Sara Tufano resulta sugerente en un país que tiene más de una decena de intentos de negociación con diversos grupos armados, que van desde la década de los cincuenta con las guerrillas liberales de los Llanos (1953), hasta los más recientes intentos de una Paz Total promovidos por el actual gobierno. Una historia de procesos de paz que también ha estado llena de incumplimientos para quienes entregan las armas. No hace falta sino mirar nuestra historia para reconocer nombres como los de Guadalupe Salcedo (1957), Dumar Aljure (1968), Jaime Pardo Leal (1987), Bernardo Jaramillo Ossa (1990), Carlos Pizarro (1990) y los de más de 400 firmantes de paz de las FARC-EP asesinados entre 2016 y 2023.

La herida que no cierra, más que una metáfora, se convierte en este libro en una invitación a cuestionarnos el lugar que como ciudadanos hemos tenido frente a los impactos y afectaciones de la guerra, y es al mismo tiempo una propuesta interpretativa refrescante, realizada por una mujer, que se atreve a adentrarse dentro de los embates tradicionalmente masculinos de un campo que ha sido abordado casi siempre desde las “arquitecturas institucionales” de la paz y, en raras ocasiones desde las experiencias, agencias políticas y tensiones entre los actores que hacen parte de estas.

Me permitiré ir uno a uno por los capítulos resaltando algunos elementos y planteando algunas preguntas que derivaron de la lectura del libro, no sin antes destacar la introducción, escrita de manera mucho más reciente por la autora. La autora inicia diciendo: “Soy una sobreviviente de la guerra” (Tufano, 2023, p.23) , un comienzo que es el prelude de su lugar de enunciación, que enfatiza y pone en el centro de la discusión sus militancias, afectos y motivaciones, su experiencia femenina y feminista. Valoro mucho esto pues permite visibilizar las agencias femeninas en la guerra y la producción académica, deslocalizando el análisis de lecturas que van desde la visión víctima-céntrica de las mujeres

1. Un ejemplo de esto es la mención que hace al cambio dentro de la semántica entre el gobierno de Betancur y Barco, en donde el primero consideraba que las causas de la guerra se enmarcaban en la debilidad del sistema político, y el segundo enfocaba la mirada sobre la lucha contra la guerra sucia.

excombatientes (Theidon, 2006), hasta la idea de la masculinización producto de la construcción de un “sujeto revolucionario universal” (Vidaurrezaga, 2019; Blair y Londoño, 2013).

Otro aspecto que destaca es el énfasis que hace en la ética del cuidado, a propósito de la crítica a la Paz Total. La autora introduce una reflexión más que necesaria para quienes investigamos esta temática y es el lugar del cuidado como concepto que, a mi modo de ver, pasa por incorporar a la reflexión sobre los procesos de paz: a) la economía feminista del cuidado, b) el cuidado como componente del bienestar, c) el derecho al cuidado y d) la ética del cuidado (Batthyany *et al.*, 2020). La investigación sobre los procesos de paz, ha privilegiado lecturas que se enmarcan en la idea del sujeto económico racional (Mitchell, 1996) limitado a dicotomías como “mente y cuerpo, racionalidad y emoción, lo público y lo privado” (Batthyany *et al.*, 2024, p.38) que lleva a una concepción individualista, racional y abstracta que trae consigo “la devaluación del cuerpo frente a la mente, separando la reflexión ética de las diferencias corporales de los individuos” (Batthyany *et al.*, 2024, p.38).

Esta sugerente propuesta de la autora, debería ser retomada por quienes estudiamos tanto las políticas como los procesos de paz, pues es necesario poder romper con lecturas androcéntricas —en su mayoría realizadas por hombres—, que asumen la experiencia masculina como norma, permitiendo entender el lugar de la experiencia femenina y del cuidado como “las bases para una perspectiva moral relacional y particular, no general y abstracta” (Batthyany *et al.*, 2024, p.39). A propósito de esto, es fundamental deslocalizar los relatos de los líderes ya conocidos de los grupos armados e incorporar testimonios y relatos de esos otros actores y actrices subalternos de la historia.

Ahora presentaremos uno a uno los capítulos, iniciaremos por el primero, el cual presenta una apretada síntesis que va desde el periodo de La Violencia hasta el Frente Nacional. En ella se recogen algunos de los principales trabajos sobre la confrontación entre liberales y conservadores y la autora desarrolla la idea de que el periodo que oscila entre 1946 y 1958 representa “la crisis y el fin de la democracia oligárquica” (Tufano, 2023, p.70). Posteriormente, enfatiza en el pacto político de élites acontecido entre 1958 y 1974 en dos direcciones: por un lado “como una versión renovada o como una notable reencarnación de la democracia oligárquica” (Tufano, 2023, p.70) y, por otro, como un escenario de “democracia restringida”, modernización del Estado, y aceleración del capitalismo. A propósito, considero fundamental poder mencionar algunas de las “ideas arraigadas” sobre el periodo que se posicionan desde la relación democracia/autoritarismo o inclusión/exclusión, retomando la propuesta de Marc Chernick de que más que una democracia este pacto fue un régimen autoritario “incluyente” o, como otros han incorporado, un periodo de “pacificación territorial” (Jaramillo, 2014; Jaramillo; Berón y Victoria, 2021). Frente a este capítulo surge una pregunta para la autora: ¿por qué el Frente Nacional y la democracia oligárquica son abordadas como regímenes políticos?

El segundo capítulo recoge la política de paz del gobierno de Belisario Betancur, la cual estuvo centrada principalmente en la modernización política moderada, además del reconocimiento de los factores objetivos de la guerra y sus potenciales soluciones. Betancur ha sido leído como uno de los pioneros dentro de las agendas de paz maximalistas, en el caso colombiano, en tanto recoge la necesidad de transformar las causas políticas y estructurales de la violencia. Se considera que su visión fue amplia, no solo por reconocer políticamente a las guerrillas, sino por desligarse de las “fórmulas tradicionales” imperantes hasta el momento. Ahora bien, considero importante plantear dos reflexiones en este caso: la primera es que si bien este gobierno destacó por su postura de apertura democrática y su política de paz, no fue ajeno al modelo liberal de la paz al igual que su predecesor. En este modelo liberal, según Oliver Richmond (2006), la paz está caracterizada por: a) la democratización, b) el lugar de la ley, c) los derechos humanos, d) el libre mercado y e) el desarrollo del neoliberalismo; la segunda se vincula a la relevancia que tiene para investigaciones posteriores adentrarse, no sólo en la política de paz del gobierno, sino también en los marcos interpretativos sobre la paz de los actores armados, teniendo en cuenta la riqueza de fuentes que existen y que los posicionan como actores claves y con intencionalidades políticas frente a las negociaciones.

En el último capítulo, la autora ahonda en la política de paz del gobierno de Virgilio Barco, regida por el crecimiento económico y el desarrollo social como las claves centrales para la erradicación de la pobreza, el desarrollo campesino y la continuidad de paquetes liberales como el Plan Nacional de Rehabilitación. Este gobierno transitó de una mirada que colocaba en el centro la violencia política a

una que situaba como eje crucial la intervención sobre la violencia criminal y otras violencias como las principales causas de la situación del país. Una idea que resalta de la autora es el análisis comparado que hace a propósito de que:

Si en el gobierno de Betancur, el reconocimiento y la solución de las causas objetivas de la violencia se hacían por medio de las demandas de las guerrillas como representantes de algunos sectores sociales sentados en las regiones más remotas de país, en el gobierno de Barco, la solución de estos problemas pasaría por el reconocimiento por parte de Estado. Hay, en este sentido, un cambio en la manera como se establecería el diagnóstico de las causas objetivas (Tufano, 2023, p.131).

El libro muestra que, aunque ambos gobiernos avanzaron “tímidamente” en la democratización, marcaron “una ruptura con la democracia restringida del Frente Nacional” (Tufano, 2023, p.140). A propósito de este capítulo, valdría la pena preguntarse por el lugar de las mujeres dentro de las negociaciones de paz, pues parece ser que, en muchos casos, la visibilidad mediática, sumada a las instancias de participación, las pusieron en la esfera pública reconociendo su accionar político.

Dicho esto, Sara Tufano, en su análisis comparado de los procesos, se deslinda de las teorías clásicas del conflicto que instalaron imaginarios como el de la madurez del conflicto asociado a los modelos de “estancamiento”, “catástrofe”, “trampa” o de “oportunidad”, al igual que los balances de “éxitos” y “fracasos”, desde una reflexión mucho más centrada en la forma en la que se instalaron y consolidaron las políticas de paz de turno, con sus continuidades e inflexiones.

A manera de cierre, quisiera lanzar algunas ideas que considero siguen estando pendientes dentro de las agendas investigativas sobre los procesos de paz. La primera de ellas pasa por seguir indagando ¿cuál es el alcance de los procesos de paz? ¿Tienen estos como “deber” resolver la totalidad de factores objetivos o generadores de la guerra? ¿Tiene un proceso de paz que transforma las estructuras desiguales e inequitativas consolidadas luego de más de un siglo de configuración del Estado Moderno? Estas preguntas las menciono pues un debate ya manido dentro de las teorías de negociación y del conflicto es entre agendas maximalistas y minimalistas de paz, siendo este un eje que debe seguirse explorando sobre todo a nivel histórico y etnográfico, y que no tiene que ver solo con el principio de “equilibrio reflexivo” sugerido por algunos académicos.

La segunda idea tiene que ver con las experiencias, cuerpos y voces de las mujeres tanto de los grupos armados ilegales, como de otras sujetas políticas protagónicas dentro de los escenarios de paz. Desde mi perspectiva, los procesos de paz son “coyunturas críticas” que visibilizan en el espacio público a las combatientes o excombatientes. A propósito de esto último, surgen también preguntas de cara al lugar político de las mujeres y sus apuestas dentro de las organizaciones armadas (algunas excombatientes de las FARC incorporan la reflexión sobre el feminismo fariano).

La tercera y última idea se articula alrededor de la forma cómo hemos entendido y reflexionado sobre las políticas y los procesos de paz. Sigue siendo extensa la literatura que se enmarca en nociones como la democracia, el mercado y el desarrollo, donde estos son parte de un “sintagma transicional de la paz liberal”, en donde el “reducir” o “resolver” las causas generadoras de la guerra pasa por propiciar espacios amplios para la consolidación del capitalismo neoliberal, que trae consigo políticas extractivistas, biocidas, racistas, patriarcales y clasistas que no necesariamente convergen con los proyectos y las apuestas comunales, territoriales y organizativas. Ver estas instancias institucionales a la luz de otros marcos puede alumbrar nuevas preguntas en donde variables como la raza, el género o la clase, sean el centro.

Referencias

- Batthyány, Karina., Perrotta, Valentina., Pineda Duque, Javier .(2024) *La sociedad del cuidado y políticas de la vida*. Recuperado de <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/250248/3/La-sociedad-del-cuidado.pdf>
- Batthyany, K., Arriagada Acuña, I., Anderson, J., Aguirre Cuns, R., Hirata, H., Rodríguez-Enríquez, C., ... Domínguez Amorós, M., (2020) *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. México DF: Siglo XXI.
- Blair, E., Londoño, L. (2003). Experiencias de guerra desde la voz de las mujeres. *Nómadas*, (19),106-115.
- Jaramillo, Jefferson, Berón, Alberto y Victoria Carlos, (2021), Pacificación territorial e insubordinación social en una “Plaza Roja”. El caso de Quinchía, Colombia, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, vol.47 no.2 113-150

- Jaramillo, J. (2014). *Pasados y presentes de la violencia en Colombia: estudios de las comisiones de investigación (1958-2011)*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Richmond, O (2006), El problema de la paz: comprender la “paz liberal”, *Seguridad y Desarrollo*, 291-314
- Theidon, K. (2006). Género en transición: sentido común, mujeres y guerra. *Cuadernos de Antropología Social*, (24), 69-92.
- Tufano, Sara (2023) Colombia: una herida que no cierra, los procesos de paz de los años ochenta. Bogotá: Ariel
- Vidaurrezaga Aránguiz, T. A. (2019). ¿Somos iguales detrás de una A 45? La participación femenina en el MLN-T uruguayo. *Athenea Digital*, 19(3), 1-24. doi: <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2362>

Linderos: reseña sobre el artista Wilson Guerrero

Paola Camargo González

Curadora Independiente

paolacamargogonzalez@gmail.com

Lo simple, tanto en el arte como en la vida, es una búsqueda constante de lo esencial. Wilson Guerrero ha dedicado su trayectoria artística a explorar la eliminación de lo superfluo, trabajando con la línea en su forma más pura. Su obra, una búsqueda comprometida de lo simple, se distingue por la experimentación con nuevos soportes y por un diálogo íntimo con la naturaleza, incorporando materiales orgánicos como papel de fique, lona cruda, hojas de nacuma y raíces naturales. Estas texturas dan lugar a piezas que evocan una conexión profunda con la tierra.

Su producción artística podría entenderse como un homenaje a Esther, su madre, figura clave en su proceso creativo. Hija de campesinos que trabajaron en Caldas, Antioquia y Santander, Esther transmitió a su hijo un profundo respeto por la tierra. Esa herencia cobró forma durante cuatro años de vida rural, en los que el artista forjó un vínculo inquebrantable con el campo, vínculo que atraviesa y nutre cada una de sus creaciones.

Lejos de una visión idealizada de lo rural, su trabajo nos confronta con los desafíos que enfrentan las zonas rurales en Santander: el desinterés creciente de las nuevas generaciones por la siembra y el cultivo, la precariedad en las vías de comercialización, las malas prácticas agrícolas, la lucha diaria por sobrevivir en medio del conflicto armado, y en su última serie, *Linderos*, los conflictos en torno a la tenencia de la tierra.

Linderos es fruto de más de doce años de recorridos, observaciones y reflexiones, que a través de un proceso de decantación conceptual dieron vida a esta propuesta artística. En este camino, Wilson aprendió a ver y a reconocer diversas especies endémicas, las cuales son elementos de georreferenciación para las personas campesinas, como el Bijao, el Punta de Candado, el Moradillo y el Bejuco Cadena, organismos únicos que expresan la riqueza biológica del territorio. *Linderos* es una continua e incisiva invitación del artista a reflexionar sobre la compleja relación que tenemos con la tierra; así mismo, nos invita a hacernos de nuevo la pregunta que nos propuso León Tolstoi en su cuento publicado en 1886: ¿Cuánta tierra necesita un hombre?

Les extendemos una cordial invitación a la inauguración de *Linderos* el miércoles 6 de agosto a las 6:30 p.m. en la Sala Macaregua del Hotel Bucarica de la UIS. Esta exposición se realizará en el marco de la versión 42 *Festival Internacional de Piano*, gracias a la invitación que le extiende la Universidad Industrial de Santander a Wilson Guerrero. La muestra es curada por Paola Camargo y Roger Díaz, egresados del programa de Historia de la UIS.

FICHAS TÉCNICAS WILSON GUERRERO

SERIE "LA NATURALEZA DE LO SIMPLE"



1. SERIE LA NATURALEZA DE LO SIMPLE

Dibujo sobre tela de toldillo
140X120cm
2024



2. SERIE LA NATURALEZA DE LO SIMPLE

Dibujo sobre tela de toldillo
130X100cm
2024



3. SERIE LA NATURALEZA DE LO SIMPLE

Dibujo sobre tela de toldillo
Tríptico de 90 X 180cm (90 x 60cm c/u)
2024



4. SERIE LA NATURALEZA DE LO SIMPLE

Dibujo sobre tela de toldillo

70x140 cm

2024



5. SERIE LA NATURALEZA DE LO SIMPLE

Dibujo sobre tela de toldillo

140x70 cm

2024

6. SERIE ANÁLISIS DE SUELO DE LO SIMPLE

Pintura sobre raíz de

bubinga

100x28cm

2024





7. SERIE ANÁLISIS DE SUELO

Pintura sobre raíz de roble
100x50cm
2024



8. SERIE ANÁLISIS DE SUELO

Pintura sobre raíz de bubinga
100x28cm
2024



9. SERIE ANÁLISIS DE SUELO

Pintura sobre raíz de piopo

70x140cm

2024



10. SERIE ANÁLISIS DE SUELO

Pintura sobre raíces naturales

Políptico de 19x190cm (10 piezas de 19x19 cm c/u)

2024

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

Miguel Jesús Pardo Uribe

DOSSIER

Laboratorios de cambio institucional: los sistemas electorales y sus reformas en América Latina
Flavia Freidenberg (Argentina) & Camilo Cruz Merchán (Colombia)

Laboratories for institutional change: electoral systems and their reforms in Latin America
Flavia Freidenberg (Argentina) & Camilo Cruz Merchán (Colombia)

Efecto aspirina. Análisis entre reglas y prácticas en procesos de reformas electorales: PASO, Cuotas y Paridad de Género en Argentina
Hernán Toppi & Fernando Domínguez Sardou (Argentina)

Impactos de la boleta única en el comportamiento electoral en Argentina: evidencia en Córdoba y Santa Fe (2011-2023)
Álvaro Fernández Castex

Ni descentralización, ni voto obligatorio: la representación política de las mujeres en los gobiernos regionales chilenos
Susana Riquelme Parra (Chile)

Legislación consultiva vs legislación obligatoria: análisis comparado de los procesos de democracia interna en Colombia y Ecuador
Daniel David Méndez Chaux & Juan Federico Pino Uribe (Colombia).

Juventud, entre inclusión simulada y representación restringida: efectos de la cuota intergeneracional en el legislativo ecuatoriano (2009-2025)
Santiago Manuel Cahuasqui Cevallos & Esteban Bolívar Rosero Núñez (Ecuador).

ARTÍCULOS

El terrorismo de ETA y su incidencia en el turismo: la singularidad de la campaña “Ven y cuéntalo”
Miriam Menchero Sánchez & Jerónimo Ríos (España)

Crisis del sindicalismo profesoral y fragmentación gremial en la Universidad Tecnológica de Pereira, 1999-2014
Jhon Jaime Correa Ramírez & Anderson Paula Gil Pérez

RESEÑAS

La prevención del maltrato a los niños en el ámbito familiar
Ruth Adriana Ruiz Alarcón.

Somos una nación herida
Erika Paola Parrado Pardo

OBRA GRÁFICA

Linderos
Paola Camargo González