



# Elecciones en América Latina 2017-2019: Democracias locales y nacionales en renovación

Sergio A. Bárcena Juárez  
Omar de la Cruz Carrillo  
Gustavo A. Urbina Cortés  
Editores



INSTITUTO ELECTORAL  
CIUDAD DE MÉXICO  
CONSTRUYENDO DEMOCRACIA



**INSTITUTO ELECTORAL  
CIUDAD DE MÉXICO**  
CONSTRUYENDO DEMOCRACIA

## CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejero presidente: Mario Velázquez Miranda

Consejeras y consejeros electorales: Myriam Alarcón Reyes  
Carolina del Ángel Cruz  
Yuri Gabriel Beltrán Miranda  
Mauricio Huesca Rodríguez  
Bernardo Valle Monroy  
Gabriela Williams Salazar

Secretario ejecutivo: Rubén Geraldo Venegas

## REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: José Manuel Delgadillo Moreno, propietario  
Ámbar Reyes Moto, suplente

Partido Revolucionario Institucional: René Enrique Vivanco Balp, propietario  
Gerardo Iván Pérez Salazar, suplente

Partido de la Revolución Democrática: Roberto López Suárez, propietario  
Yasser Amaury Bautista Ochoa, suplente

Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario  
Benjamín Jiménez Melo, suplente

Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario  
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente

Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario  
Hugo Mauricio Calderón Arriaga, suplente

Morena: Julio César Garrido Carranza, propietario  
Juan Romero Tenorio, suplente

## DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López  
Jorge Triana Tena

Partido Revolucionario Institucional: Armando Tonatiuh González Case

Partido de la Revolución Democrática: Valentín Maldonado Salgado

Partido del Trabajo: Leonor Gómez Otegui  
Circe Camacho Bastida

Partido Verde Ecologista de México: Teresa Ramos Arreola  
Alessandra Rojo de la Vega Piccolo

Morena: Donají Ofelia Olivera Reyes

Asociación Parlamentaria  
del Partido Encuentro Social: Fernando José Aboitiz Saro  
Miguel Ángel Álvarez Melo

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mauricio Huesca Rodríguez

*Presidente*

Juan Carlos Amador Hernández

Carolina del Ángel Cruz

Rosa María Mirón Lince

*Vocales*

Gustavo Uribe Robles

*Secretario técnico*

**Editores:**

Sergio A. Bárcena Juárez, Omar de la Cruz Carrillo y Gustavo A. Urbina Cortés

Coordinación de contenido: José Antonio Carrera Barroso, asesor “C”

**Edición:**

Coordinación: José Luis García Torres Pineda,  
encargado de Despacho de la Coordinación Editorial

Supervisión: Kythzia Cañas Villamar,  
encargada de Despacho de la Jefatura del Departamento de Diseño y Edición

Corrección de estilo: Ricardo Raúl Benítez Estrada, analista corrector de estilo

Diseño y formación: Yasmín Torres Ordóñez, analista diseñadora

Primera edición, diciembre de 2019

D.R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,

Tlalpan, 14386, Ciudad de México

[www.iecm.mx](http://www.iecm.mx)

ISBN: 978-607-8605-29-3

Las opiniones expresadas por las y los autores no necesariamente reflejan la postura de quienes editaron esta obra.

Impreso y hecho en México.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.



**Elecciones en América  
Latina 2017-2019:  
Democracias locales  
y nacionales  
en renovación**

Sergio A. Bárcena Juárez  
Omar de la Cruz Carrillo  
Gustavo A. Urbina Cortés  
Editores

# Índice

ACERCA DE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES.....	9
PRÓLOGO	
<i>Mauricio Huesca Rodríguez</i> .....	13
ESTUDIO INTRODUCTORIO	
<i>Sergio A. Bárcena Juárez</i> <i>Omar de la Cruz Carrilo</i> <i>Gustavo A. Urbina Cortés</i> .....	17
RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL DESDE LO LOCAL: LOS CASOS DE MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA	
<i>Yuri Gabriel Beltrán Miranda</i> .....	29
ELECCIONES EN ARGENTINA: REGLAS Y ACTORES DEL JUEGO POLÍTICO DE CARA AL PROCESO ELECTORAL 2019	
<i>Lisandro M. Devoto</i> .....	49
ELECCIONES NACIONALES COLOMBIA 2018	
<i>Camilo Alipios Cruz Merchán</i> .....	79
CHILE 2017: RELATOS Y ELEMENTOS PARA COMPRENDER LOS RESULTADOS ELECTORALES	
<i>Nicolás Freire Castello</i> .....	103
EL FACTOR RELIGIÓN EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2018 EN COSTA RICA	
<i>Ana María Morales Chacón</i> .....	127

ELECCIONES PRESIDENCIALES EN EL SALVADOR, 2019: RUPTURAS, NUEVAS FORMAS DE HACER POLÍTICA Y DESAFÍOS <i>Mónica Alexandra Linares Laínez</i> .....	147
ELECCIONES 2018: LA RECONFIGURACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO <i>Vladimir Marquez Romero</i> .....	175
AFIANZAMIENTO CONSERVADOR EN PARAGUAY: UN ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES DE ABRIL DE 2018 <i>Sarah Patricia Cerna Villagra</i> .....	201

*La presente obra fue sometida para su valoración teórica, metodológica y de contenidos, a un consejo conformado por especialistas en estudios electorales. Los autores de este volumen agradecemos los comentarios y sugerencias vertidos en los dictámenes de nuestros respetables colegas.*





## Acerca de las autoras y los autores

### **Mtro. Yuri Gabriel Beltrán Miranda**

Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con una especialización en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es especialista en voto migrante. Actualmente es consejero electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

### **Dr. Lisandro M. Devoto**

Licenciado en Relaciones Internacionales y maestro en Política Económica Internacional por la Universidad de Belgrano, Argentina. Es doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la FLACSO, sede México. Realizó una estancia postdoctoral en el área de Derecho Electoral y Procesos Democráticos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente es profesor del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

### **Dr. Nicolás Freire Castello**

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Licenciado en Ciencia Política y Maestro en Instituciones Parlamentarias por la *Sapienza Università di Roma*, Italia. Académico de la Escuela de Gobierno y Comunicaciones de la Universidad Central de Chile, y director

del Observatorio Política y Redes Sociales. Ha dictado cursos en las universidades de Santiago y de Talca (en Chile), así como en el Instituto Italo-latinoamericano de Roma, Italia. También ha sido profesor visitante en la UNAM y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Tec de Monterrey) en México, y en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en Perú.

### **Mtro. Camilo Cruz Merchán**

Politólogo colombiano, estudiante doctoral en Ciencia Política en la UNAM y con posgrados en Estudios de la Comunicación y Políticas Públicas de Derechos Humanos. Ha trabajado como docente universitario y consultor en mediación comunitaria para organizaciones públicas y privadas de Colombia y Ecuador. Sus temas de estudio incluyen la vida interna de las organizaciones políticas, la participación social, los movimientos sociales y las estrategias de comunicación en organizaciones sociales.

### **Mtra. Ana María Morales Chacón**

Licenciada en Ciencia Política y maestra en Políticas Públicas y Gobernabilidad Democrática en el Posgrado Centroamericano en Ciencias Políticas, ambos títulos por la Universidad de Costa Rica. Actualmente es estudiante del doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

### **Mtra. Mónica Alexandra Linares Laínez**

Licenciada en Sociología por la *University of the Ozarks*, Arkansas, EE. UU., y maestra en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Actualmente se desempeña como investigadora en la FLACSO, Programa El Salvador.

### **Mtro. Vladimir Márquez Romero**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Iztapalapa, y maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM, institución en la que actualmente es profesor de asignatura. Sus temas de estudio incluyen los partidos políticos, la política comparada, los estudios electorales y la participación política.

**Dra. Sarah Cerna Villagra**

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y catedrática del CONACYT, adscrita al Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, sus líneas de investigación incluyen los sistemas políticos en América Latina, el género y la política, y los estudios legislativos.

**Mtro. Omar de la Cruz Carrillo**

Estudiante del doctorado en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestro en Estudios Sociales en la línea de Procesos Políticos y licenciado en Ciencia Política, ambos títulos otorgados por la UAM Unidad Iztapalapa. Como docente, ha impartido cursos a nivel universitario en Ciencia Política, Derecho y Relaciones Internacionales. Sus líneas de investigación son los organismos de administración y justicia electoral, los partidos políticos, los procesos electorales, las cuotas de género, los sistemas políticos en América Latina y la política comparada.

**Dr. Gustavo A. Urbina Cortés**

Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos (CES) de El Colegio de México. De septiembre de 2015 a marzo de 2017, se desempeñó como investigador en el Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM, desarrollando el proyecto “Curso de vida, transiciones y condiciones para la acción colectiva”, en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la misma universidad. Ha colaborado como profesor en distintas instituciones y programas de formación, entre las que se incluyen el Tec de Monterrey, la UNAM y El Colegio de México.

**Dr. Sergio A. Bárcena Juárez**

Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la Escuela de Humanidades y Educación en el Tec de Monterrey Ciudad de México. Sus líneas de investigación se concentran en los estudios legislativos, la ciudadanía, la representación política y el comportamiento electoral.



## Prólogo

*Mauricio Huesca Rodríguez*<sup>1</sup>

Cuando me invitaron a escribir el prólogo del libro *Elecciones en América Latina 2017-2019: Democracias locales y nacionales en renovación*, lo primero que vino a mi mente fue cuánto falta para que, en los países latinoamericanos, se dé el pleno ejercicio de la democracia.

Partiendo del supuesto de que la democracia, no sólo en América Latina, sino de modo generalizado, ha vivido una profunda crisis en los últimos años —aunque entre sus críticos hay quienes sostienen que la ha enfrentado de forma constante—, algunas de las naciones de la región experimentaron profundas transformaciones políticas, que resultaron en el tránsito de regímenes democráticos a variantes menos democráticas y viceversa. Así, el texto que hoy tenemos en nuestras manos nos adentra en el difícil y a veces tortuoso sendero que ha seguido la democracia en América Latina.

Es importante señalar que muchos de los países latinoamericanos, y en particular los que aquí se analizan, vivieron cambios significativos en su realidad política a través de procesos electorales, ante todo, los que tienen que ver con las prácticas que afianzan la consolidación de las instituciones democráticas: la implementación de reglas estrictas del juego electoral, la creación de mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas más eficientes, la instauración de organismos electorales provistos de autonomía, así como modelos de organización innovadores para afrontar las diversas realidades de la

<sup>1</sup> Consejero electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México: @mauriciohuesca.

región. Ello ha llevado a ver un cambio en la dirección de las corrientes políticas en el poder.

Lo anterior se gestó desde finales de los años noventa cuando, precisamente, comenzaron a darse las llamadas transiciones hacia la democracia en América Latina, que no podrían entenderse sin considerar los clivajes dados en la región, y que nos ayudan a entender las realidades de países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, México y Uruguay. Es por ello que los últimos diez años han sido fundamentales para entender estas aceleradas transformaciones.

Sin embargo, la evolución del aparato democrático no ha sido suficiente para permear en el ánimo en pro de la democracia entre las personas ni en la confianza de las sociedades latinoamericanas hacia las instituciones electorales y los partidos políticos. En este sentido, de acuerdo con datos de Latinobarómetro, en América Latina hay un aumento constante y preocupante en la insatisfacción con la democracia, que pasó del 51% en 2008, a 71% en 2018, año de su más reciente edición.

Estamos, pues, ante una crisis de participación en la vida democrática, que, en términos de Schumpeter, es sistémica. En ella, la ciudadanía sólo actúa como un conjunto de votantes ocasionales durante los procesos electorales, y cada uno de ellos busca maximizar beneficios personales sin pensar en los demás. Así, hemos perdido, como sociedad, el sentido de comunidad. Los últimos resultados electorales parecen indicar que, en efecto, la ciudadanía está votando (cuando lo hace) por gobiernos que se contraponen a los derechos que potencian y afirman el reconocimiento de la ciudadanía como motor de la democracia. ¿Estamos frente a una crisis del sistema democrático? Podríamos decir que, en realidad, estamos frente a una de las diversas caras de la democracia (directa y representativa).

Ante este panorama, el presente libro reúne aportes que nos ayudan a pensar algunos de los principales desafíos que enfrenta hoy la región, a través del análisis de seis elecciones presidenciales sucedidas en 2018. El libro contiene una serie de artículos redactados desde diferentes puntos de vista y sobre la realidad de distintos países, pero que se remiten a una misma preocupación: los sistemas electorales como la principal señal de consolidación de la democracia.

Los capítulos que lo conforman, que tuvieron a bien reunir y compilar Sergio Bárcena, Omar de la Cruz y Gustavo Urbina, constituyen una obra fundamental en la comprensión de la vida democrática latinoamericana actual, y elaboran una importante discusión en torno al problema de la construcción de reglas y de las prácticas electorales que, dependiendo de cada contexto, afectan la implementación, creación y ejecución de dichos ordenamientos. De igual forma, analizan la fisonomía de los organismos electorales y las bases históricas por las que se construyeron y justifican su existencia.

Presenta, además, una reflexión en torno a los distintos aspectos de la difícilísima construcción y consolidación de la democracia en América Latina a través de una deliberación sobre los cambios en la esfera política y el clima intelectual de los países analizados. El hilo conductor de todos los capítulos no podría ser más evidente: la vinculación entre los organismos electorales, sus formas de organización para la elección de las autoridades nacionales.

Una obra como esta retrata el tiempo electoral que vivimos, producto de la interacción de diversas posturas sobre la democracia y su camino hacia la consolidación en una región tan compleja. El texto que tienen hoy entre sus manos busca dotar al lector de un estudio comparado de las experiencias de cambio electoral vividas por seis países latinoamericanos y los factores que los llevaron a cambios de régimen y de corrientes políticas. Los compiladores hicieron un gran trabajo de selección ya que, a través de análisis críticos, reflexiones e interpretaciones plurales y abiertas, los autores escogidos nos permiten comprender de mejor manera los cambios políticos que ha vivido y está viviendo América Latina, cómo se moldean los mecanismos democráticos con los que contamos y, además, vislumbrar el sendero que falta por recorrer hacia una verdadera consolidación democrática.

Es evidente que la ardua tarea de la democratización ha tenido efectos dispares, porque, mientras en algunos lugares la democracia ha podido implantar los valores que le son propios (supremacía de la ley, la división de poderes, el respeto de los derechos humanos, así como el pluralismo político), en otros, muestra signos innegables de un potencial resurgimiento de los fundamentalismos nocivos para ella.



Con estos antecedentes, y a la luz de los últimos procesos electorales, se abre un nuevo horizonte para el estudio de la democracia latinoamericana, ante el cual *Elecciones en América Latina 2017-2019: Democracias locales y nacionales en renovación* busca ser una herramienta útil, en la que la comunidad académica interesada en la democratización latinoamericana pueda proveerse de insumos para discernir qué factores podrían incidir en la promoción de una democracia estable.

*Ciudad de México, agosto de 2019*

## Estudio introductorio

*Sergio A. Bárcena Juárez  
Omar de la Cruz Carrilo  
Gustavo A. Urbina Cortés*

Analizar los mecanismos institucionales y su relación con los factores contextuales detrás de la elección de cargos de representación popular resulta un ejercicio por demás necesario para explicar la realidad política latinoamericana de nuestros días.

Hacia 2008, el subcontinente vivió el auge de una línea de programas gubernamentales que resultó en el registro de 14 países con Ejecutivos que defendían proyectos progresistas, nacionalistas o populares vinculados con la izquierda ideológica.<sup>2</sup> Empero, a menos de 10 años de aquella “década de oro” de la izquierda, el mapa político del subcontinente ha sufrido cambios sustantivos. Piénsese, por ejemplo, que después de 20 años de gobiernos de izquierda, en 2018, Brasil vio el viraje de su política nacional, cuando los ciudadanos eligieron a un político de derecha como el encargado de llevar las riendas de la Alvorada. Asimismo, el justicialismo de izquierda que gobernó Argentina —que incluye los últimos 12 años y seis meses de kirchnerismo— fue sustituido por una propuesta de derecha, encabezada por Mauricio Macri, en 2015. Por su parte, en El Salvador, la corriente de derecha liberal de Nayib Bukele fue percibida por el votante como una opción viable para sustituir los 12 años de gobierno izquierdista, encabezado por políticos del Frente Farabundo Martí, para así romper el bipartidismo que duró casi 30 años.

Es cierto que las elecciones siguen siendo la principal vía de resolución del enfrentamiento entre las élites de la mayoría de los sistemas políticos

<sup>2</sup>Manuel Alcántara, “La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 217, septiembre-octubre, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 2008.

latinoamericanos, lo cual se advierte como síntoma positivo para la consolidación de la democracia en la subregión. Esta vocación se ve reflejada en las seis elecciones presidenciales de 2018 (Costa Rica, Venezuela, Paraguay, México, Colombia y Brasil), las cuales incluyeron a los tres países más poblados de la región, con un total de 420 millones de habitantes conminados a asistir a las urnas. Agreguemos a eso otras seis elecciones presidenciales en 2019 (El Salvador, Panamá, Guatemala, Argentina, Bolivia y Uruguay) que tienen habilitados a más de 51 millones de ciudadanos como votantes.

Podemos adelantar que los resultados de estos dos años de dinamismo electoral serán determinantes para estructurar el futuro del subcontinente, al menos en el corto plazo, toda vez que en la región hay actualmente (julio de 2019) ocho países gobernados por alguna coalición o partido de izquierda o centro izquierda (México, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Uruguay y Panamá) y 11 por partidos o coaliciones nacionales que se inclinan hacia la derecha ideológica (El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Puerto Rico, Colombia, Perú, Chile, Argentina, Brasil y Paraguay).

Las alternancias que hasta ahora se han visto en el terreno ideológico-partidista, y la formulación de campañas centradas en temáticas que van más allá de los tradicionales clivajes sociales, suponen una contienda erigida sobre el cuestionamiento de ciertos valores que parecían estables en el lenguaje electoral, haciéndose cada vez más frecuente el voto de castigo a las administraciones previas o las propuestas de salida radical para combatir la prevalente desconfianza en las instituciones, a causa de calamidades características de la región, como la corrupción, la desigualdad económica o la inseguridad.

No podemos dejar de recalcar que este redimensionamiento de valores y prácticas en la contienda política —traducido en alternancias ideológicas— transcurre en una región por demás heterogénea en términos étnicos, culturales y de desarrollo económico. En tal sentido, se hace realmente complicado entablar generalizaciones que permitan esbozar causas comunes que expliquen satisfactoriamente los virajes en cuanto a las preferencias electorales, las propuestas políticas o las prácticas decisionales en las altas esferas del gobierno. Ello nos obliga a tener en cuenta que los sistemas políticos de cada país son engranajes que responden a una combinación particular e irrepetible de presiones, demandas e intereses en determinado momento histórico.

Sirvan las anteriores ideas para advertir que la realidad política en América Latina es variopinta, y que la pluralidad de ecuaciones que afectan los comportamientos y los resultados electorales se evidencia aún más cuando se consideran gradientes analíticos de mayor fineza, como los enclaves locales, donde se enfrentan fuerzas partidarias subnacionales que responden a proyectos, ideologías y preocupaciones focalizadas, que en ocasiones tensionan incluso los principios de los partidos nacionales. Con sus propios requerimientos de profesionalización y sus mecanismos específicos para estimular la participación política, estas texturas regionales, que a menudo son soslayadas por la literatura, ameritan una especial atención como ingredientes de la ya de por sí compleja realidad política latinoamericana.

Es por ello que este libro no tiene la pretensión de establecer una teoría general del voto en América Latina. Más que hallar soluciones, el texto se ha planteado generar interrogantes en torno a las disposiciones, las reglas y los resultados electorales en las distintas latitudes latinoamericanas. Una de estas incógnitas —tal vez la principal— gira en torno a los motivos que estimulan tanto la intención de los ciudadanos de avalar al sistema político mediante el voto, como los mecanismos institucionales y contextuales que orientan su elección una vez que deciden participar en el intercambio electoral de sus respectivos países. Ello, sin dejar de tener en cuenta que buena parte del concierto electoral también se explica a partir de las estrategias que emplean las élites políticas de cada país para movilizar a los electores en busca de su apoyo en las urnas.

El primer paso para satisfacer el objetivo general de este libro consiste en identificar las distintas teorías sobre las elecciones en América Latina, como una dimensión conceptual de esquemas filosóficamente sustentados que recortan, seleccionan y ordenan la información sobre el mundo político del subcontinente de acuerdo con mecanismos diegéticos y modelos propios, con fines tanto explicativos como orientativos. En este sentido, las teorías sobre élites y votantes en la región han cumplido con las funciones de criticar y diagnosticar las reglas, las prácticas y la organización de la acción política —pasada y presente—, la naturaleza de los bienes públicos, las decisiones comunes y la organización de las sociedades políticas del subcontinente, mediante decisiones de autoridad o posibles explicaciones de la orientación del voto. Pero, a su vez, este grupo de teorías han reclamado para sí el

compromiso de ordenar lógicamente la realidad pública, mediante la construcción de mundos posibles lo suficientemente verosímiles para ser considerados puertos, tanto deseables como asequibles, en términos de organización institucional, jerarquización de valores y funcionamiento gubernativo en América Latina.

Hasta ahora, la disciplina de los estudios electorales cuenta con distintas teorías de mediano alcance que se presentan como ordenadores interpretativos de la diversidad regional en la era contemporánea. Así, por ejemplo, la aproximación clásica de clivajes como motor de la competencia política defendida por Lipset y Rokkan<sup>3</sup> sigue siendo aplicada al contexto latinoamericano al consentir la permanencia de dicotomías polarizantes en los procesos electorales, como el autoritarismo y la democracia;<sup>4</sup> la clase social;<sup>5</sup> lo rural y lo urbano<sup>6</sup> o el origen étnico de los ciudadanos.<sup>7</sup>

El clientelismo, entendido como intercambio de bienes otorgados por las élites a cambio de apoyos políticos de los ciudadanos, constituye, en la literatura, otro motor explicativo para la activación y el compromiso electoral.

<sup>3</sup>Seymour Lipset y Stein Rokkahn (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, Nueva York, Free Press, 1967.

<sup>4</sup>Marcel Aubry y Andrés Dockendorff, “Cuarenta años no son nada: ¿la reposición del clivaje autoritarismo-democracia en el sistema de partidos chileno?”, *Revista de sociología*, núm. 29, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, 2014.

<sup>5</sup>Ver: 1) Tomáš Došek, “¿Por qué la gente vota a la izquierda? Clivajes, Ideología y Voto Retrospectivo en Bolivia y Uruguay en Perspectiva Comparada”, *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, vol. 57, núm. 3, Río de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014; 2) Adrián Albala y Esther Parra, “¿Nuevos actores, nuevas prácticas? Los casos de reordenamiento de los bipartidismos en Argentina, Colombia y Uruguay desde la década de los años ochenta”, *Estudios Políticos*, época 9, núm. 24, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 2011; y 3) José Antonio Rivas Leone y Alfredo Ramos Jiménez, *Los partidos políticos latinoamericanos. Un estudio comparativo*, Mérida, Venezuela, Centro de Investigaciones de Política Comparada, Universidad de Los Andes, 2001.

<sup>6</sup>Guadalupe Pacheco Méndez, “El clivaje urbano-rural y el sistema de partidos en la transición política de México”, *Sociológica*, vol. 18, núm. 52, mayo-agosto, México, UAM Azcapotzalco, 2003.

<sup>7</sup>Ver: Raúl Madrid, “Ethnic cleavages and electoral volatility in Latin America”, *Comparative politics*, vol. 38, núm. 1, octubre, Nueva York, Universidad de Nueva York, 2005; y Flavia Freidenberg, “Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un *cleavage* étnico”, Salvador Martí i Puig y Josep María Sanahuja (eds.), *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004.

Trabajos como los de Calvo y Murillo,<sup>8</sup> Aguirre,<sup>9</sup> Caicedo,<sup>10</sup> o Levitsky<sup>11</sup> dan cuenta de cómo las prácticas clientelares —que varios autores dictaminan como estables y permanentes— influyen tanto en los resultados electorales como en los procesos de socialización y apropiamiento político de los ciudadanos en distintas latitudes de la región.

Estos marcos —que, desde luego, son sólo algunos de los constructos interpretativos que se han empleado para realizar los hallazgos empíricos de la investigación— no pueden quedar excluidos de las grandes teorías que, como telón de fondo, intentan describir el desarrollo político de la región. Al respecto, existe un trinomio de aparatos con pretensiones normativas que, desde los años cincuenta del siglo pasado, se han construido como opciones idóneas para los países del subcontinente, en busca de ser aplicadas como núcleo ordenador de las políticas públicas. Las teorías de la modernización, la dependencia y el estructuralismo presentan un trasfondo economista común que buscaba la consolidación de los regímenes democráticos en América Latina, pero que encuentra diferencias respecto del grado de involucramiento real que tienen los intereses no domésticos en la política regional o en cuanto a la relevancia que debe darse a elementos como la justicia social y la capacidad de autodeterminación económica de los estados latinoamericanos.

El referente teórico desde el cual se organiza este libro se conoce como *institucionalismo contextualizado*. El primer aspecto de esta propuesta radica en comprender a las instituciones como estructuras fundamentales del sistema político que se expresan a manera de reglas —particularmente sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos—, mantienen una interacción entre sí, y marcan espacios estratégicos

<sup>8</sup>Ernesto Calvo y María Victoria Murillo, “Partisan Linkages and Social Policy Delivery in Argentina and Chile”, Diego Abente Brun y Larry Diamond (eds.), *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2014.

<sup>9</sup>Julio L. Aguirre, “Vínculos entre políticos y ciudadanos en América Latina: la persistencia del clientelismo político más allá del giro a la izquierda”, *Iberoamericana*, vol. 13, núm. 50, Berlín, Hamburgo, Madrid, Frankfurt, Instituto Ibero-Americano/GIGA Institut for Latin American Studies/Editorial Iberoamericana, 2013.

<sup>10</sup>Julián Caicedo, “Estabilidad y crisis de representación en los sistemas de partidos latinoamericanos. ¿El triunfo de la participación electoral?”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 8, núm. 1, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 2013.

<sup>11</sup>Steven Levitsky, “From Populism to Clientelism? The Transformation of Labor-Based Party Linkages in Latin America”, Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

de acción desde donde se ejecutan decisiones de carácter obligatorio. En este sentido, las instituciones acotan el comportamiento de los actores, posibilitando una interacción tanto estable como coherente en el espacio público, así como la formulación de bienes colectivos.<sup>12</sup>

De acuerdo con el institucionalismo contextualizado, los efectos de las reglas formales sobre las interacciones que se producen en determinado sistema político se encuentran mediadas por condiciones propias de cada realidad política en un momento particular de su devenir histórico. Esto supone que los fenómenos políticos son eventos contingentes cuya naturaleza no sólo se explica a partir de la instauración y el funcionamiento de ciertas instituciones, sino que dependen de una compleja combinación de reglas formales —instituciones— y factores no institucionales, como la estructura social, la cultura política, el reparto de los recursos y las condiciones reales de poder prevalentes en determinada asociación. Con ello, la teoría aboga por un concepto de institución contenida en un régimen, que es visto como contenedor contextual que posee sus propios valores, intercambios y símbolos.

Todo análisis elaborado desde la teoría del institucionalismo contextualizado comprende, pues, que la coherencia y la estabilidad —o la incoherencia y la inestabilidad— de los procesos políticos se explica a partir de un entramado de reglas, interpretaciones, expectativas, posiciones y repartos del poder. A diferencia del nuevo institucionalismo sociológico, esta perspectiva hace una clara distinción entre prácticas, comportamientos e instituciones, por lo que resulta sencillo establecer un lindero entre la realidad empírica tangible y el carácter abstracto y normativo de las reglas formales —instituciones—. De tal modo que la idea de régimen es complementaria del concepto de institución, lo que enriquece el análisis mediante la inclusión de un nivel supranormativo conformado por valores basados en expectativas de lo que es políticamente deseable para una colectividad o de las prácticas aceptadas en determinado contexto. Por ello, se tiene que, a la par de las reglas, los actores de un sistema deben internalizar los valores y la cultura del régimen, para desarrollar estrategias eficientes que abonen a la consecución de sus metas mientras producen —desde las organizaciones públicas— respuestas programáticas a las demandas de su comunidad. En tal sentido,

<sup>12</sup>Dieter Nohlen, “Instituciones y cultura política”, *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 13, Buenos Aires, Grupo Interuniversitario Postdata, 2008.

las interacciones de élites, ciudadanos y cualquier actor político de un sistema, se encuentran contenidas en un ambiente de condiciones metanormativas, tan relevantes como las propias instituciones.<sup>13</sup>

Hemos adelantado que la trilogía formal reconocida por el institucionalismo contextualizado se conforma por el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. Si bien los dos primeros elementos son sujetos de modificación mediante reformas intencionales —impulsadas por las élites, la sociedad civil o cualquier otro actor—, el sistema de partidos se plantea como un elemento casi orgánico, que depende de condiciones histórico-contextuales que imposibilitan su manipulación intencionada y que, a su vez, se ve afectado por los otros dos sistemas. Empero, incluso en el entendido de que los sistemas electorales y de gobierno pueden ser modificados, la escuela de Heidelberg insiste en que los resultados de dichas reformas son difícilmente predecibles, dada la exposición de estas reglas a variables altamente contingentes, como la cultura política, la interacción entre elementos del sistema y el momento histórico en el que se desenvuelven.

Lo anterior pone de manifiesto un principio de relevancia cardinal para el análisis: al estar sujetos a elementos contextuales, sociopolíticos y socio-culturales, los resultados de la interacción política en un sistema no pueden modelarse sólo a partir de un marco institucional formal. Es decir, la ingeniería institucional, que tanto se ha preconizando como la respuesta para distintas problemáticas endémicas de la región latinoamericana, no contiene en sí misma una solución absoluta ni mucho menos constituye una receta aplicable a todo el subcontinente. Mientras una reforma puede ser efectiva para determinado país, las condiciones contextuales de otro podrían hacerla inoperante e incluso nociva. Con esto se adelanta —contrario a las teorías del desarrollo que buscaban imponer modelos generales de comportamiento político y económico en la región— que la capacidad modeladora de las instituciones está ciertamente acotada, lo cual significa que no existen soluciones institucionales universales para los problemas de la democracia o de cualquier régimen. Por el contrario, las particularidades históricas, empíricas y culturales de cada realidad determinan el desempeño político, siendo que éste depende de la interpretación que, en función de sus valores,

<sup>13</sup>Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006.



capacidades y restricciones contextuales, hacen los actores respecto de las instituciones que encuadran su realidad inmediata.

En resumen, el institucionalismo contextualizado otorga una relevancia relativa a las instituciones como variables independientes del comportamiento político y del desempeño de un sistema. La multiplicidad de resultados, que los arreglos institucionales pueden producir en función de los contextos en los que éstos funcionan, sugiere la existencia de una mediación histórica, axiológica y cultural entre las reglas y las condiciones reales de poder.<sup>14</sup>

Considerando las particularidades del referente teórico en comento, los capítulos que conforman el presente libro se estructuran a partir de las siguientes preguntas: ¿En qué contexto político, social o cultural se desarrolla la elección bajo estudio?; ¿cuáles son las particularidades institucionales del sistema electoral, de gobierno y de partidos?; y ¿qué desafíos se identifican para la consolidación de procedimientos democráticos justos, estables y abiertos en la democracia analizada?

Como se puede advertir, los capítulos de la obra se dedican al estudio de casos particulares de alguno de los países latinoamericanos que tuvieron elecciones presidenciales en 2018 o 2019, y buscan describir las reglas y prácticas de cada proceso como parte de un contexto nacional e histórico particular que afecta la creación, aplicación e interpretación de las reglas por parte de los principales actores involucrados.

En el marco de la materia “Ciudadanía: práctica política y social”, impartida en el Tec de Monterrey, se discutió el tema de los sistemas políticos. Una forma de aterrizar las discusiones teóricas en torno al ordenamiento político de las sociedades fue invitar a un grupo de especialistas para explicar el funcionamiento de distintas realidades en América Latina en un conversatorio que se denominó “Elecciones en América Latina 2017-2019: nuevos actores y calidad de la democracia”, llevado a cabo el 21 de febrero de 2019. Como resultado de las reflexiones e intercambios entre ponentes y alumnos durante el conversatorio, se generaron los capítulos que comprenden esta obra.

En un giro de enorme valía para los estudios electorales comparados, el capítulo que abre este libro, a cargo de Yuri Beltrán Miranda, propone una

<sup>14</sup> Richard Ortiz, “Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina”, Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006.

aproximación al fortalecimiento democrático desde los enclaves locales de votación. En él se establece una propuesta metodológica para contrastar tanto las dinámicas propias de los votantes en los espacios subnacionales de gobierno como las lógicas de interacción entre partidos, en función de las facultades otorgadas a las autoridades electorales correspondientes. El autor contrasta, a partir de este marco que recurre al concepto de integridad local, la naturaleza de los sistemas locales en Argentina, Brasil y México en los últimos años.

En el capítulo posterior, Lisandro Devoto presenta una descripción de la composición del Ejecutivo y el Legislativo, así como las reglas electorales para su selección y las características del sistema de partidos argentino. A su vez, el documento describe los resultados de las elecciones presidenciales de 2015 y las legislativas de 2017, y hace un análisis de la situación de Argentina ante las próximas elecciones a celebrarse el presente año, debido a que el gobierno en turno y la alianza que lo respalda podrían obtener continuidad y mayoría en el Congreso, a pesar de la inconformidad de un sector de la sociedad.

El capítulo subsecuente, de Camilo Cruz, consiste en un estudio del proceso electoral de Colombia en 2018. El autor comienza por describir las características del sistema electoral, así como el contexto en el que se desarrollaron las elecciones colombianas. El texto se centra en explicar las principales candidaturas propuestas y los resultados de los comicios en el Legislativo y el Ejecutivo. Entre las conclusiones, destaca que la elección del año pasado muestra la fragmentación del sistema de partidos colombiano y la personalización de las contiendas electorales, en esta ocasión con dos temáticas e ideologías en confrontación: por un lado, la propuesta del ganador —la derecha—, Iván Duque, centrada en la seguridad; y, por el otro, Gustavo Petro —la izquierda—, con una campaña centrada en el medio ambiente y los derechos sociales.

Por su parte, Nicolás Freire presenta un estudio de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2017 en Chile. El autor comienza por describir la contienda y los resultados de la elección presidencial y, en un segundo momento, lleva a cabo la exposición del sistema electoral chileno, profundizando en los cambios generados para la integración del Legislativo, los

cuales fueron aplicados por vez primera en la contienda anterior y continúan siendo el principal tema de debate hasta la actualidad.

Para el caso costarricense, Ana María Morales reseña los partidos políticos, los principales candidatos a la Presidencia y los resultados de las elecciones 2018, centrandó su análisis en la aparición de nuevos actores políticos en el país: las instituciones religiosas. En su contribución, Morales concluye que las Iglesias y pastores evangélicos, así como la Iglesia católica, aunque en menor medida, tuvieron una relevancia importante en las pasadas elecciones de Costa Rica. De esta forma, se evidencia que el protagonismo político ha dejado de caer en las instituciones tradicionales, específicamente, los partidos políticos. Y, es pertinente preguntarse: ¿Por qué han alcanzado esta relevancia las instituciones religiosas? Al respecto, la autora señala como respuesta tentativa, a la incapacidad del Estado para resolver problemas básicos de algunos sectores sociales.

Uno de los más recientes procesos electorales, el de El Salvador en 2019, es cuidadosamente desmenuzado por Mónica Linares a partir de una serie de consideraciones históricas que explican cómo el ganador de la contienda presidencial fue un candidato externo a las dos principales fuerzas políticas que gobernaron el país durante los últimos 30 años. El capítulo concluye que el triunfo de Nayib Bukele se generó, por un lado, por el debilitamiento de los partidos tradicionales de El Salvador y su incapacidad de generar un acercamiento con la ciudadanía; y, por el otro, debido a una innovadora campaña electoral centrada en las redes sociales como medio de comunicación por encima del trabajo territorial, así como la radio y la televisión, que permitieron al candidato conectar con el sector más joven de la población.

Por su parte, inclinando la discusión hacia el impacto que ha tenido Morena, el primer partido en ganar la elección presidencial y obtener mayoría en el Congreso, después del régimen del partido hegemónico, Vladimir Marquez presenta un estudio sobre el sistema electoral mexicano y las elecciones de 2018, las más grandes en la historia de México por el número de cargos a nivel nacional y subnacional que se disputaron.

Para finalizar, Sarah Patricia Cerna estudia las elecciones de Paraguay de 2018, que se caracterizan por la continuidad de los partidos tradicionales, en contraste con lo que sucede en otros países de la región. La autora comienza por realizar una contextualización histórico-política del país, seguida por la descripción de las reglas electorales, los actores en competencia y los

resultados de los comicios. El texto concluye que en los últimos comicios de Paraguay se afianzaron los partidos tradicionales —con el triunfo del Partido Colorado—, así como la tendencia conservadora, similar a la que han tenido en los últimos años Argentina y Brasil. Sin embargo, el triunfo ha estado acompañado de divisiones dentro del partido ganador y un escenario complejo en el Poder Legislativo.

## Fuentes consultadas

- AGUIRRE, Julio L., “Vínculos entre políticos y ciudadanos en América Latina: la persistencia del clientelismo político más allá del giro a la izquierda”, *Iberoamericana*, vol. 13, núm. 50, Berlín, Hamburgo, Madrid, Frankfurt, Instituto Ibero-Americano/GIGA Institut for Latin American Studies/Editorial Iberoamericana, 2013.
- ALBALA, Adrián y Esther Parra, “¿Nuevos actores, nuevas prácticas? Los casos de reordenamiento de los bipartidismos en Argentina, Colombia y Uruguay desde la década de los años ochenta”, *Estudios Políticos*, época 9, núm. 24, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 2011.
- ALCÁNTARA, Manuel, “La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 217, septiembre-octubre, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 2008.
- AUBRY, Marcel y Andrés Dockendorff, “Cuarenta años no son nada: ¿la reposición del clivaje autoritarismo-democracia en el sistema de partidos chileno?”, *Revista de sociología*, núm. 29, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, 2014.
- CAICEDO, Julián, “Estabilidad y crisis de representación en los sistemas de partidos latinoamericanos. ¿El triunfo de la participación electoral?”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 8, núm. 1, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 2013.
- CALVO, Ernesto y María Victoria Murillo, “Partisan Linkages and Social Policy Delivery in Argentina and Chile”, Diego Abente Brun y Larry Diamond (eds.), *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2014.
- DOŠEK, Tomáš, “¿Por qué la Gente Vota a la Izquierda? Clivajes, Ideología y Voto Retrospectivo en Bolivia y Uruguay en Perspectiva Comparada”, *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, vol. 57, núm. 3, Río de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.
- FREIDENBERG, Flavia, “Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un *cleavage* étnico”, Salvador Martí i Puig y Josep María

- Sanahuja (eds.), *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004.
- LEVITSKY, Steven, "From Populism to Clientelism? The Transformation of Labor-Based Party Linkages in Latin America", Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.
- LIPSET, Seymour y Rokkahn Stein (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, Nueva York, Free Press, 1967.
- MADRID, Raúl, "Ethnic cleavages and electoral volatility in Latin America", *Comparative politics*, vol. 38, núm. 1, octubre, Nueva York, Universidad de Nueva York, 2005.
- NOHLEN, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006.
- NOHLEN, Dieter, "Instituciones y cultura política", *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 13, Buenos Aires, Grupo Interuniversitario Postdata, 2008.
- ORTIZ, Richard, "Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina", Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006.
- PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe, "El clivaje urbano-rural y el sistema de partidos en la transición política de México", *Sociológica*, vol. 18, núm. 52, mayo-agosto, México, UAM Unidad Azcapotzalco, 2003.
- RIVAS LEONE, José Antonio y Alfredo Ramos Jiménez, *Los partidos políticos latinoamericanos. Un estudio comparativo*, Mérida, Venezuela, Centro de Investigaciones de Política Comparada, Universidad de Los Andes, 2001.

# Retos de la administración electoral desde lo local: los casos de México, Brasil y Argentina

*Yuri Gabriel Beltrán Miranda<sup>15</sup>*

SUMARIO: 1. Resumen; 2. Introducción; 3. Las elecciones como generadoras de democracia; 4. La pertinencia de los estudios comparados subnacionales; 5. Sistemas electorales federales y locales en México, Brasil y Argentina; 6. Elecciones locales vs. elecciones nacionales. Experiencias desde lo local; 7. Modelos de administración electoral en América Latina (México, Brasil y Argentina); 8. Reflexión final de los modelos de gestión electoral; 9. Fuentes consultadas.

## 1. Resumen

El presente artículo analiza la gestión electoral del ámbito subnacional con el propósito de conocer la importancia de las elecciones locales en el fortalecimiento de las democracias. Para tal efecto, presenta una comparación entre Argentina, Brasil y México, resaltando las características de cada sistema electoral.

<sup>15</sup> Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México: @yuribeltran.

## 2. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo analizar la gestión electoral, poniendo énfasis en el nivel subnacional, para aventurar una respuesta a la siguiente pregunta: ¿es posible fortalecer la democracia a través de las elecciones locales? Ello representa un reto, porque los trabajos que analizan el tema en lo local tienden a referirse a un solo país, o a formar parte del análisis de procesos electorales concretos. Sin embargo, aquí serán revisados tres países latinoamericanos: México, Brasil y Argentina.

La obra va de lo general a lo particular. Inicia con la revisión de la teoría sobre el tema y la pertinencia, en el ámbito subnacional, del análisis comparado. Posteriormente, reflexiona en torno a las elecciones nacionales y locales, y revisa los modelos de gestión electoral en cada país. Finalmente, a modo de recomendación para la gestión y el fortalecimiento electoral de manera integral, aborda la importancia de los comicios y la administración electoral local.

## 3. Las elecciones como generadoras de democracia

Las elecciones son fundamentales para cualquier democracia, pues brindan a la ciudadanía la posibilidad de controlar, a través del voto y hasta cierto punto, los procesos políticos, empezando por la manifestación de sus preferencias políticas,<sup>16</sup> seguida de la exigencia de transparencia y la rendición de cuentas.

Además, son el proceso de participación política más ordenado que existe, considerando a éstos como un conjunto de acciones y conductas que apuntan a influir, de manera legal y más o menos directa, sobre las decisiones públicas, así como en la selección de los representantes populares, ya sea para conservar o modificar la estructura del sistema.<sup>17</sup>

<sup>16</sup>Carolyn Tolbert y William W. Franko, “State Political Participation: Election Law, Electoral Competition, and Inequality”, Donald P. Haider-Markel (ed.), *The Oxford Handbook of State and Local Government*, Reino Unido, Oxford University Press, 2014, p. 129.

<sup>17</sup>Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Sin comicios, no habría democracias y, sin embargo, las elecciones no se producen sólo en regímenes democráticos. Hay ejemplos de autoritarismos que celebran procesos electorales. No obstante, en estos escenarios se duda de que el voto se exprese bajo los principios de libertad, justicia, igualdad, competitividad, secrecía, imparcialidad y universalidad. La exigencia de tales principios (sobre todo la libertad y la imparcialidad) es decisiva para todo proceso electoral que pretenda definirse como democrático.

Gervasoni<sup>18</sup> define a la democracia como un tipo de régimen político cuyo conjunto de reglas (formales o informales) determinan el tipo de actores que pueden ocupar las principales posiciones de gobierno, los métodos aceptados para obtener esas posiciones y la forma en la que se toman las decisiones de política pública. Przeworski, por su parte, la define como “un sistema en el cual los partidos pierden elecciones”.<sup>19</sup> Por lo tanto, a pesar de que la democracia no debe limitarse a su concepción procedimental, los comicios sí juegan un papel fundamental.

En las democracias nacientes, la manera de lograr procesos electorales confiables ha sido la creación de organismos independientes y autónomos.<sup>20</sup> Si se piensa en América Latina, la tercera ola, en general, tuvo como referencia de cambio la celebración de elecciones con reglas electorales renovadas, a través de reformas que trajeron también instituciones comprometidas con este propósito.

En este sentido, la posibilidad de manipulación de las elecciones es la línea divisoria entre comicios democráticos o no democráticos, de ahí la importancia de los organismos electorales administrativos, que se vuelven fundamentales en países en vías de consolidación democrática, porque contribuyen, entre otras cosas, a la estabilidad política, a la reconciliación nacional y al afianzamiento de la democracia y del Estado de derecho,<sup>21</sup> aunque su principal función sea brindar confianza en los resultados comiciales.

<sup>18</sup> Carlos Gervasoni, *Hybrid Regimes within Democracies. Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 28.

<sup>19</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 10.

<sup>20</sup> Fernando Barrientos del Monte, *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.

<sup>21</sup> Rafael López-Pintor, *Administración Electoral y consolidación democrática*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2004.



Al respecto, la observación electoral internacional ha contribuido a distinguir entre procesos realmente democráticos y los que no lo son. Ejemplo de ello es la labor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo propósito es conferir legitimidad al detectar prácticas fraudulentas e ilegales. En sintonía con esta labor, en México se creó el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE), en 1994, con la misión de auxiliar técnica y financieramente a las organizaciones de la sociedad civil que daban seguimiento a las actividades realizadas en torno a los comicios, y así mejorar la credibilidad y la transparencia en las instituciones y procedimientos electorales.

El apoyo que la ONU ha brindado a México se reflejó en cada una de las elecciones federales entre 1994 y 2012, así como en los tres procesos electorales intermedios (1997, 2003 y 2008); a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, México), colaboró con las autoridades electorales mexicanas en la provisión de asistencia técnica y financiera a grupos nacionales de observación.

En Argentina, en cambio, fue desde 2010 que se apreció el interés por la observación electoral. Con la regulación de esta labor, entre 2010 y 2012 hubo al menos doce casos. Al respecto, destaca el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales han llevado a cabo numerosas observaciones en el país del sur y, tanto en éste como en México, como apunta Facundo Galván, “la observación electoral está regulada en forma tal que se encuentra limitada a entidades, o personas, que revistan un carácter meramente doméstico”.<sup>22</sup> Por su parte, fue para el proceso comicial de 2018 que por primera vez en Brasil se realizaría la observación electoral por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Algunos especialistas, como José Molina, han planteado que “las elecciones subnacionales tienen una incidencia menor que las nacionales sobre la legitimidad y la gobernabilidad global del sistema político”,<sup>23</sup> por lo que, se dice, hay una exigencia menor hacia las primeras que las segundas. Sin embargo, en este texto sostenemos que la organización electoral es indispensable para el fortalecimiento del sistema democrático local, y puede

<sup>22</sup>Facundo Gabriel Galván, “La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina”, *América Latina Hoy*, vol. 70, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2015, p. 27.

<sup>23</sup>José Molina, “Sistemas Electorales Subnacionales”, Dieter Nohlem *et al.* (comps.), *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, Estocolmo, International IDEA, 2007, p. 336.

mejorar también el nacional. Además, que el análisis sobre los procesos comiciales y la gestión electoral, abordado desde múltiples puntos de vista en el ámbito nacional, sigue quedándose corto en el subnacional.

Por mucho que los estudios electorales locales ganan terreno cada vez, siguen remitiéndose a una dimensión, sobre todo, normativa. De igual forma, “la falta de atención en las elecciones locales refleja limitaciones de datos. A diferencia de las elecciones nacionales, no hay depósitos centrales de datos de elecciones y campañas para los concursos locales”,<sup>24</sup> así que sigue siendo una labor pendiente entre quienes investigan el tema.

#### 4. La pertinencia de los estudios comparados subnacionales

Una de las justificaciones fehacientes para el análisis subnacional es la heterogeneidad latente dentro de cada país. Es bien sabido que las variaciones al interior de un territorio hacen difícil la generalización de teorías o hipótesis. Al ser éste uno de los grandes retos de la política comparada, se ha recurrido a la contrastación de lo local, que permite captar mejor las diferencias y ajustar la descripción de procesos de cambio complejos.<sup>25</sup>

Asimismo, posibilita explicar los vínculos entre distintas regiones y niveles del sistema político, así como comprender y describir ciertos procesos fundamentales de cambio económico y político en las naciones. En términos generales, de acuerdo con Richard Snyder, “las comparaciones subnacionales permiten a los investigadores estar mejor equipados para manejar la naturaleza territorialmente dispar de los países”.<sup>26</sup>

Las elecciones estatales y federales llegan a diferir en aspectos clave, quizá del sistema electoral, pero sobre todo de la naturaleza de las poblaciones y los electorados que atienden,<sup>27</sup> y existe una variedad de temas, respecto

<sup>24</sup>Timothy B. Krebs, “Local Campaigns and Elections”, Donald P. Haider-Markel (ed.) *The Oxford Handbook of State and Local Government*, Reino Unido, Oxford University Press, 2014, p. 189.

<sup>25</sup>Richard Snyder, “Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales”, *Revista de Desarrollo Económico*, vol. 49, núm. 194, julio-septiembre, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2009, p. 288.

<sup>26</sup>*Ibidem*.

<sup>27</sup>Krebs, “Local Campaigns...”, pp. 190-191.

a las elecciones locales, que están pendientes de análisis para la comparación: el dinero y las estrategias de campaña, el papel de los medios de comunicación, el reclutamiento de las candidaturas.

Con estos fundamentos, y considerando que las instituciones encargadas del ámbito electoral en el nivel local tienen variaciones en su desempeño respecto al nivel federal, en esta obra se abordará el funcionamiento de la organización electoral subnacional en países como México, Brasil y Argentina.

## 5. Sistemas electorales federales y locales en México, Brasil y Argentina

Para comprender la complejidad de la organización de las elecciones y del funcionamiento de los órganos electorales en los tres países estudiados, se vuelve indispensable conocer primero algunas características de sus sistemas electorales, y las semejanzas y diferencias que guardan en ellos los niveles local y federal. A partir de esto, para abonar al análisis comparado, se harán evidentes también las similitudes y discrepancias.

En Argentina y México, por las particularidades de sus sistemas federales de gobierno, la legislación electoral local se decide de forma descentralizada en cada provincia y estado, lo que posibilita el pensar en distintos sistemas electorales. En cambio, por la forma del gobierno federado de Brasil, la legislación electoral es compatible con el poder central.<sup>28</sup>

Los sistemas electorales federales de Brasil y Argentina presentan más semejanzas en comparación con México. En ellos, el periodo de mando del Poder Ejecutivo nacional dura cuatro años, existe la posibilidad de la segunda vuelta en las votaciones y de reelección inmediata al terminar el cargo, en tanto que en México dura seis, no hay segunda vuelta y está prohibida la reelección. Sin embargo, en Brasil, la mayoría exigida para la elección es absoluta —40 o 45 % de los votos, y con una diferencia obligada de 10 puntos porcentuales entre el primero y el segundo lugar—, mientras que en Argentina y en México es relativa.

<sup>28</sup>Molina, “Sistemas Electorales Subnacionales...”.

En cuanto a las elecciones del Poder Legislativo federal, hay más variaciones entre los países. Tanto Argentina como Brasil tienen legislaturas de cuatro años electas por la fórmula D'Hondt; mientras que México duran tres bajo la fórmula de cociente natural con restos más altos para las listas. Los tres cuentan con barrera legal, que es del 3% para el primero y el último, y de cociente electoral para el segundo. Por su parte, Argentina y México tienen como principio de representación predominante al mayoritario, en tanto que en Brasil es el proporcional. En los tres países, estos cargos son reelegibles.

En el ámbito subnacional, los Ejecutivos locales también son electos de manera directa por mayoría relativa, sin segunda vuelta y con posibilidad de reelección inmediata; la única diferencia es que en Argentina y Brasil duran cuatro años, y en México, tres.<sup>29</sup>

Respecto a las legislaturas locales, en Argentina y Brasil la duración del mandato es de cuatro años, con la aplicación de la fórmula D'Hondt y bajo el principio de representación predominantemente proporcional; en México es de tres, con cociente natural con restos más altos y bajo el principio de representación mayoritario —a través de la lista ganadora que asegura la mitad más uno de los escaños—. La forma de establecer candidaturas en la república mexicana es por medio de lista cerrada y bloqueada, mientras que en la brasileña y argentina es cerrada no bloqueada; además, para la primera y la segunda sí hay barrera legal —fijada por cada estado en México y por cociente electoral en Brasil—, en tanto que en Argentina no se tiene.<sup>30</sup>

**Tabla 1. Características de los sistemas electorales federales y locales de México, Brasil y Argentina**

País	Ejecutivo federal	Ejecutivo local	Legislativo federal	Legislativo local
México	Seis años Sin reelección Mayoría relativa	Tres años Reelección inmediata Elección directa	Tres años Fórmula cociente natural con restos más altos Barrera legal 3% Principio mayoritario (predominante)	Tres años Fórmula cociente natural con restos más altos Barrera legal fijada por estado Lista cerrada y bloqueada Principio mayoritario (predominante)

(continúa)

<sup>29</sup> *Ibidem.*

<sup>30</sup> *Ibidem.*

País	Ejecutivo federal	Ejecutivo local	Legislativo federal	Legislativo local
Brasil	Cuatro años Reelección inmediata Segunda vuelta Mayoría absoluta	Cuatro años Reelección inmediata Elección directa	Cuatro años Fórmula D'Hondt Barrera de cociente electoral Principio proporcional (predominante)	Cuatro años Fórmula D'Hondt Barrera de cociente electoral Lista cerrada y no bloqueada Principio proporcional (predominante)
Argentina	Cuatro años Reelección inmediata Segunda vuelta Mayoría relativa	Cuatro años Reelección inmediata Elección directa	Cuatro años Fórmula D'Hondt Barrera legal 3% Principio mayoritario (predominante)	Cuatro años Fórmula D'Hondt Sin barrera electoral Lista cerrada y bloqueada Principio proporcional (predominante)

FUENTE: Elaboración propia con información de Molina.<sup>31</sup>

Como se aprecia en la tabla 1, los sistemas electorales locales no son una reproducción de los nacionales, lo cual indica que hay diferencias entre ambos niveles desde la generación de las legislaciones y, por consiguiente, entre los sistemas electorales de cada país analizado. Esto promueve el planteamiento de que el nivel subnacional puede tener un protagonismo independiente y con desafíos propios en cada estado o provincia.

También es pertinente acentuar el hecho de que, de los tres países, en dos —México y Argentina— los sistemas electorales subnacionales no están determinados por la ley nacional, o sea que representan una mayor complejidad para su análisis en conjunto. Hay quienes han encontrado en esto —y en el hecho de que las elecciones locales no se celebran necesariamente de manera simultánea a las nacionales— un elemento importante de la autonomía de lo subnacional y de la estabilidad política, así como del equilibrio entre la representatividad y la gobernabilidad.<sup>32</sup> Ahora bien, ¿qué modelo funciona más para las democracias, aquel que permite rescatar la heterogeneidad al interior de los países, o el que mantiene la homogeneidad del sistema electoral? Además, el quién y cómo organiza los procesos electorales en estos modelos también deberá contribuir a la legitimidad del propio sistema.

<sup>31</sup> Molina, “Sistemas Electorales Subnacionales...”.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

## 6. Elecciones locales vs. elecciones nacionales. Experiencias desde lo local

Las elecciones locales enfrentan retos que no necesariamente tienen las federales. Es por eso que, cuando se habla de democracias desde la perspectiva nacional y subnacional en casos como el de Argentina, Brasil y México, se alude a regímenes híbridos.<sup>33</sup>

El concepto “regímenes híbridos” se ha utilizado para describir algunos regímenes regionales que son menos democráticos que las democracias federales. Gervasoni<sup>34</sup> los define así porque generalmente están lejos de ser represivos y cerrados, como ocurre con los autoritarismos, y caen en esta definición aquellos países que combinan elementos democráticos y autoritarios, que resultan ser más prevalentes que los autoritarismos directos.<sup>35</sup> Este tipo de regímenes, que tienen disparidades entre lo nacional y lo local, no necesariamente se vuelven autoritarios —aunque en el segundo nivel sí existan elementos que puedan ser tildados como tales—, ya que combinan aspectos democráticos esenciales, como la celebración de elecciones competitivas reales.

Por lo tanto, el concepto de regímenes híbridos, de acuerdo con Gervasoni, permite identificar que “existe una heterogeneidad en las democracias subnacionales de cada país, siendo algunas más democráticas que otras”;<sup>36</sup> así, existen naciones que tienen elecciones subnacionales en gran medida libres y justas, mientras que otras dejan mucho que desear, y algunas más obtienen niveles medios. En México, por ejemplo, la democratización nacional del 2000 se consideró una “transición inacabada”, debido a la persistencia de enclaves autoritarios a nivel subnacional.<sup>37</sup>

Gervasoni identifica dos dimensiones del concepto de democracia, la liberal y sus componentes, y una más que es estrictamente democrática. Aquí se abordará esta última que, a su vez, se clasifica en tres subdivisiones: contestación, inclusividad y elecciones efectivas.

<sup>33</sup>Gervasoni, *Hybrid Regimes...*

<sup>34</sup>*Ibidem.*

<sup>35</sup>Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead (eds.), *Illiberal Practices. Territorial Variance within Large Federal Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2016.

<sup>36</sup>Gervasoni, *Hybrid Regimes...* p. 8.

<sup>37</sup>Richard Snyder, “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, Rhode Island, Brown University, 2001.

Específicamente, las elecciones efectivas tienen lugar cuando los funcionarios electos no están subordinados a los no elegidos, es decir, cuando, en palabras del autor, “los órganos elegidos no están limitados en su toma de decisiones por instancias que, por su parte, no tienen apoyo democrático”.<sup>38</sup>

Un aspecto que permite medir la efectividad de los comicios es la integridad electoral, que se refiere al desarrollo de elecciones libres, justas y confiables, en las que están latentes los principios democráticos y las normas internacionales durante el ciclo electoral.<sup>39</sup> Nohlen relaciona la integridad con la calidad de las elecciones, que tienen de fondo un “postulado ético, dirigido al proceso electoral en total, a los individuos involucrados en él, de comportarse de forma íntegra, o sea honesta, conforme a los valores y las normas que sustentan elecciones democráticas, y de proteger, en su caso, la honestidad del proceso electoral frente a desafíos que la ponen en cuestión”.<sup>40</sup>

En este sentido, las diferencias dentro de los países analizados son especialmente visibles: Argentina tiene la percepción de integridad electoral nacional más alta, con 80/100, mientras que Brasil tiene 64/100 y México 60/100.<sup>41</sup> Pero en lo local la integridad electoral llega a ser más desigual y se pueden encontrar diferencias significativas.

El estudio sobre integridad electoral que encabeza Pippa Norris sugiere que persisten algunos problemas perjudiciales para el entramado de la democracia electoral, evidentes en las diferencias que existen entre las provincias o los estados de estos países y otros en la región. Por ejemplo, en algunas naciones latinoamericanas las elecciones se realizan en un contexto de corrupción o financiamiento ilegal de las campañas, como la de Sergio Varisco por la intendencia de Paraná, en Argentina, subvencionada por el narcotráfico; o el caso de corrupción entre la empresa Odebrecht y los gobiernos de Perú, Colombia, Brasil y México, entre otros.

En Brasil, la baja percepción de integridad de los procesos electorales, fruto, entre otras causas, de la corrupción endémica, ha desembocado en una

<sup>38</sup> Gervasoni, *Hybrid Regimes...*, p. 31.

<sup>39</sup> Ferrán Martínez I Coma, Pippa Norris y Richard W. Frank, “Integridad en las elecciones de América 2012-2014”, *América Latina Hoy*, vol. 70, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2015.

<sup>40</sup> Dieter Nohlen, “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *Desafíos*, vol. 28, núm. 1, Bogotá, Universidad del Rosario, 2016, p. 70.

<sup>41</sup> El índice va de 0 a 100, siendo 0 el nivel más bajo y 100 el más alto.

disminución de la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.<sup>42</sup> En lo que respecta a México, aunque no hay procesos de alta integridad, sólo cuatro estados calificaron como de muy baja (Sinaloa, Chiapas, San Luis Potosí e Hidalgo, en el proceso electoral 2015) y el número de los de baja integridad es menor respecto a otras regiones del mundo.

Cuando se habla de integridad electoral se alude a la calidad de las elecciones, respecto a la que hay disparidades entre los procesos nacionales y los locales que nos obligan a reflexionar sobre los grandes retos que se presentan en ambos niveles; problemáticas como la corrupción, pero también los actos de violencia y otras alteraciones que ocurren en lo local son un ejemplo de ello.

En Argentina, las elecciones provinciales han desembocado también en prácticas clientelares, como las sucedidas en Tucumán, Argentina, durante 2019, donde, a un mes y seis días de la jornada electoral, el gobernador Juan Luis Manzur dispuso desviar 300 millones de pesos para atender el pago de subsidios de programas sociales.<sup>43</sup> Otro ejemplo del mismo país ocurrió durante el proceso electoral de 2017, en la capital de Santa Fe, donde Sebastián Stefani fue denunciado por ofrecer dinero a transeúntes a cambio de votos a favor de Albor Cantard: llevaba boletas electorales del candidato entre su ropa para hacer la transacción. Por su parte, en Brasil, el gobernador del estado de Amazonas, José Melo, y su vicegobernador, José Henrique Oliviera, fueron destituidos de sus cargos por compra de votos durante la campaña de 2014, y el organismo electoral determinó que debían realizarse nuevos comicios.

En cuanto a ejemplos de violencia durante los procesos electorales, en la alcaldía de Coyoacán, Ciudad de México, militantes de Morena y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se enfrentaron a golpes cuando la ahora jefa de gobierno de la ciudad, Claudia Sheinbaum, iniciaba un acto de precampaña para los comicios de 2018; o en Tucumán, Argentina, durante los comicios de 2015, se desataron actos vandálicos que desembocaron en la quema de aproximadamente 40 urnas (de las más de 3 000 de la provincia),

<sup>42</sup> Rebecca Weitz-Shapiro y Matthew S. Winters, "Can Citizens Discern? Information Credibility, Political Sophistication, and the Punishment of Corruption in Brazil", *Journal of Politics*, vol. 79, núm. 1, Chicago, University of Chicago/Southern Political Science Association, 2017, p. 60.

<sup>43</sup> Nicolás Balinotti, "Reparten dinero y alimentos a cambio de apoyo electoral", *La Nación*, Elecciones 2019, 8 de junio de 2019, disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/politica/reparten-dinero-y-alimentos-a-cambio-de-apoyo-electoral-nid2255967>>, consultado el 29 de julio de 2019.



debido a irregularidades que en las elecciones para gobernador, caso que sería conocido como “El Tucumanazo”.<sup>44</sup>

Asimismo, durante el proceso comicial 2017-2018, en México, se sumó un total de 101 casos de homicidios de candidatas, candidatos y representantes políticos; el mayor número de asesinatos se dio en el ámbito local, siendo Guerrero, Oaxaca y Puebla los estados con el mayor número.<sup>45</sup>

En otro sentido, durante las elecciones de 2018 en Brasil, específicamente en el estado de Río de Janeiro —donde en los últimos años ha sido cada vez más frecuente el asesinato de políticos—, se recibieron 102 informes de delitos electorales: 30% de ellos provenían de la capital, seguidos de las ciudades de San Gonzalo (13.4%) y Nueva Iguazú (8.25%). Pero el mayor número se registró en Campo Grande y Santa Cruz, con aproximadamente el 15% del total.<sup>46</sup>

Todos estos casos demuestran que las adversidades del nivel subnacional implican un reto para la organización que no puede ser dejado de lado, ya que las elecciones locales pueden tener un mayor impacto en la vida cotidiana de los ciudadanos en comparación con elecciones nacionales. Así, la gestión electoral local efectiva es fundamental para la democratización.

## 7. Modelos de administración electoral en América Latina (México, Brasil y Argentina)

López-Pintor define a los órganos electorales como “los guardianes del sistema, junto con los medios de comunicación y el Poder Judicial, por el papel que desempeñan en cuanto al acceso al poder”.<sup>47</sup> Estos pueden ser tanto de

<sup>44</sup> Ignacio de los Reyes, “Argentina: las denuncias de fraude electoral que hicieron hervir a Tucumán”, *BBC Mundo*, Buenos Aires, 25 de agosto de 2015, disponible en <[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150825\\_protestas\\_tucuman\\_manzur\\_cano\\_alperovich\\_tucumanazo\\_irm](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150825_protestas_tucuman_manzur_cano_alperovich_tucumanazo_irm)>, consultado el 29 de julio de 2019.

<sup>45</sup> Cfr. Agustín Salgado, “Violencia y elecciones: en 9 meses, 101 políticos y candidatos fueron asesinados en México”, *Animal Político*, 29 de junio de 2018, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2018/06/candidatos-politicos-asesinados/>>, consultado el 30 de junio de 2019.

<sup>46</sup> Luiza Franco, “Eleições 2018: Denúncias de crimes eleitorais no Rio vão de compra de votos com legumes a ameaças do tráfico”, *BBC News Brasil*, 27 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45660939>>, consultado el 29 de julio de 2019.

<sup>47</sup> López-Pintor, *Administración Electoral ...*

naturaleza administrativa como jurisdiccional.<sup>48</sup> Los de carácter administrativo aparecieron después de la Primera Guerra Mundial, y desde entonces comenzaron a extenderse en todo el mundo, bajo la promesa de asegurar la gobernabilidad política.

En América Latina, a partir de la década de los ochenta y en el escenario de las transiciones democráticas, se apuntaló la centralidad de los órganos electorales,<sup>49</sup> mismos que, en México, Brasil y Argentina han tenido composición partidista. Así, en Brasil, hasta 1930, el Congreso (compuesto por sus dos cámaras) definía a quienes entraban en la contienda electoral; mientras que, en México (entre 1959 y 1988, con la Comisión Federal Electoral) y Argentina (con la Dirección Nacional Electoral, DNE), el partido en el gobierno designaba a los miembros de sus órganos electorales.

De acuerdo con Fernando Barrientos,<sup>50</sup> los órganos electorales con naturaleza administrativa y jurisdiccional tienen mayor poder sobre las elecciones y los actores electorales, en comparación con los que sólo cuentan con una función, sea administrativa o de jurisdicción. De los países revisados, sólo Brasil cuenta con un órgano que cuya naturaleza va en ambos sentidos: el Tribunal Superior Electoral (TSE).

**Tabla 2. Naturaleza de los órganos electorales en México, Brasil y Argentina**

País	Órgano electoral administrativo	Órgano electoral jurisdiccional
México	Instituto Nacional Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Argentina	Dirección Nacional Electoral	Cámara Nacional Electoral
Brasil	Tribunal Superior Electoral	

FUENTE: Elaboración propia.

Es necesario considerar que los órganos electorales administrativos, incluso los existentes dentro de un país, pueden tener mandatos contrastantes y niveles variables de independencia y descentralización. Se puede dar el

<sup>48</sup> Los órganos electorales administrativos realizan actividades relacionadas con la organización de los procesos comiciales; pueden también realizar tareas de control, como las referentes a la existencia y organización de los partidos políticos. Los de naturaleza jurisdiccional tienen funciones de justicia o contenciosa electoral.

<sup>49</sup> Barrientos, *Gestión Electoral Comparada...*

<sup>50</sup> *Ibidem.*

caso, por ejemplo, de que las administraciones comiciales locales sean permanentes o temporales, cuestión que depende de la autonomía —o falta de ella— que tengan las provincias o estados para diseñar sus legislaciones electorales locales.

En los tres casos revisados, hay una descentralización de la función electoral para la atención a los procesos comiciales subnacionales. La constitución nacional de Argentina dicta que cada provincia tendrá su propia constitución, bajo un sistema de representación republicana, lo que ha generado una variación en las reglas y elementos que definen la elección de sus autoridades, como la selección de candidatos, la simultaneidad con elecciones nacionales, los instrumentos de votación (por papeleta o electrónica) y su condición de unicameralidad o bicameralidad. En México ocurre algo similar, pues también concibe la heterogeneidad de sus legislaciones locales. En cambio, en Brasil, a pesar de que cada estado dicta su propia constitución, la ley electoral local es compatible con la federal.

### *7.1. Modelo mexicano*

Desde 1958 la función electoral en México estuvo depositada en la Comisión Federal Electoral, que era encabezada por la Secretaría de Gobernación, de manera que el gobierno, en manos del entonces partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional, PRI), organizaba las elecciones de manera indirecta. Además, en la Cámara de Diputados se decidía la validez de las elecciones. Así fue hasta 1989, cuando se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo objetivo exclusivo fue organizar y supervisar los comicios.

Actualmente, el país cuenta dos órganos electorales federales: el Instituto Nacional Electoral (INE), con funciones de gestión; y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que imparte la justicia electoral. De los tres países analizados, sólo México tiene un órgano electoral de naturaleza administrativa independiente, pero se ha comprobado que, respecto al antes IFE ahora INE, hay una cierta relación “entre

su grado de independencia y los poderes, [...] que tienen sobre las elecciones y los actores que intervienen en éste”.<sup>51</sup>

El INE es el órgano encargado de organizar las elecciones a nivel nacional y de establecer la normatividad para las locales, y su órgano de gobierno es el Consejo General, conformado por nueve consejeros,<sup>52</sup> nominados por la Cámara de Diputados. Además del INE, se han establecido 32 Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), uno por cada entidad federativa, que cuentan con legislación electoral propia. Estos tienen, entre otras, la función de gestión electoral y de educación cívica local. Las personas que forman los Consejos Electorales de los OPLES son designadas por el Consejo General del INE.

Por último, no todas las elecciones subnacionales ocurren de manera simultánea o concurrente con la nacional, aunque en el proceso electoral 2017-2018, 30 entidades celebraron comicios y, en total, del ámbito local y federal, se eligieron más de tres mil cargos.

## 7.2. Modelo brasileño

En Brasil, hasta 1930, era el Poder Legislativo el que decidía sobre la declaración de validez de las elecciones. Ese año, la gestión electoral se separó de los poderes y se creó el único órgano electoral federal del país, el Tribunal Superior Electoral (TSE), que, con la dictadura militar (1964-1985), tuvo funciones reducidas.

El TSE abarca los ámbitos tanto de administración como de justicia en materia electoral, y cuenta con una jurisdicción propia, a pesar de que depende del Poder Judicial, al cual confirió sus atribuciones.

El órgano está conformado por siete ministros,<sup>53</sup> nominados por el Tribunal Federal Supremo, el Tribunal Superior de Justicia y el presidente. Actúa conjuntamente con los tribunales regionales electorales (TRE), que son responsables directos de administrar los procesos electorales en los estados y municipios, aunque no tienen un cuerpo propio de funcionarios, sino que

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>52</sup> Ocho consejeros electorales y un consejero presidente (Instituto Nacional Electoral: [www.ine.mx](http://www.ine.mx)).

<sup>53</sup> Tres son de la Corte Suprema Federal, dos de la Corte Superior de Justicia y dos representantes de la clase de abogados —abogados con notables conocimientos legales e idoneidad— (Tribunal Superior Eleitoral: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)).

todos sus jueces son tomados de las otras jurisdicciones y son designados por los tribunales judiciales y el presidente. Aquí hay que señalar que ni en Argentina, ni en Brasil, la integración de los organismos inferiores depende de las cortes electorales.<sup>54</sup>

En los comicios de 2018, la ciudadanía votó por 1 654 cargos, entre la Presidencia, los Ejecutivos locales y los Legislativos federal y locales. En el caso brasileño, a diferencia de los otros dos revisados, todas las elecciones locales para la renovación de los gobiernos son simultáneas.

### 7.3. *Modelo argentino*

En Argentina se creó la Cámara Nacional Electoral (CNE) en 1962, y era independiente de la función judicial. Durante la dictadura militar, esta institución fue suprimida, pero en 1971 volvería a reestructurarse y, desde entonces, mantendría las mismas funciones que en la actualidad. El país cuenta con dos órganos electorales: por un lado, la CNE, que tiene la función de tribunal electoral dependiente del Poder Judicial; por el otro, la Dirección Nacional Electoral (DNE), con función administrativa y que depende del Ministerio del Interior.

La DNE se compone de siete miembros<sup>55</sup> que son nominados por el presidente de la república. La administración electoral subnacional en Argentina está en manos de las Juntas Electorales Provinciales, las cuales actúan de manera autónoma e independiente durante el desarrollo de una parte de los actos preelectorales. A partir del registro y la oficialización de las candidaturas, sus competencias son cedidas a la justicia electoral federal, que se encarga de la presentación de las boletas, el escrutinio y los actos postelectorales. Hecho esto, nuevamente confieren la función al ámbito de la provincia, para finalizar el proceso comicial local a través de la conversión de votos en escaños y la proclamación de los resultados.

<sup>54</sup> Juan Jaramillo, “Los órganos electorales supremos”, Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Estocolmo, International IDEA, 2007.

<sup>55</sup> El director nacional electoral, el director de campañas electorales, el director de procesos electorales, el director de información y capacitación electoral, el director de estadística y cartografía electoral, el director de financiamiento partidario y electoral, y la directora de cooperación y asistencia electoral. (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda: <[www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)>).

En Argentina, como en México, las elecciones locales de sus provincias no son en su totalidad simultáneas, pues las fechas en que suceden son determinadas por cada legislación electoral provincial. Para el proceso electoral que se celebrará en 2019, se renovarán casi 700 cargos, incluyendo la Presidencia de la república.

## 8. Reflexión final de los modelos de gestión electoral

La gestión electoral local juega un papel importante para solidificar procesos democráticos locales. Como se vio a lo largo del texto y, particularmente con la revisión de los modelos de gestión electoral, los procesos y las administraciones varían entre los países y también al interior de éstos.

En el cuerpo del documento se describen algunos ejemplos de las dificultades que se pueden presentar en el plano subnacional respecto al desarrollo de los procesos comiciales, y se puso énfasis en dos tipos de problemáticas: la corrupción, planteada en casos de clientelismo, y la violencia.

Para aterrizar el análisis de los retos que se presentan en lo local y los modelos de gestión electoral revisados, se retomará un informe que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se examinan las diferentes modalidades utilizadas por varios países de Asia para administrar elecciones locales, y que, a pesar de tratarse de un contexto distinto, tiene sentido respecto a la dinámica de los países latinoamericanos tratados.

La primera reflexión tomada de este informe, útil para esta obra, tiene que ver con la necesidad de reflexionar en torno a las leyes electorales. Específicamente, sobre la necesidad de crear una ley electoral unificada en México y, sobre todo, en Argentina, con el propósito de optimizar la propia gestión electoral, a partir de reducir las inconsistencias que se pudieran presentar desde lo local, y corregirlas desde la experiencia federal y la propia local.

Esto está muy emparejado con la segunda reflexión, que versa sobre mejorar la capacidad gestora del ámbito subnacional, a partir de profesionalizar a los órganos electorales locales en torno a temas como la resolución de

las quejas y actos delictivos. Con esto se evitaría la violencia electoral y algunas dinámicas de corrupción, especialmente las que impliquen quejas menores: robo y quema de urnas, compra de votos, entre otras.

Una más estaría encaminada a la concurrencia de las elecciones, pues los eventos electorales no sincronizados pueden conducir a la fatiga electoral; si los procesos electorales fueran simultáneos en los países revisados, se podría promover una mejor capacitación del personal electoral.

Finalmente, la reflexión de cierre tiene que ver con rescatar elementos innovadores desarrollados desde lo local para ser aplicados en lo nacional. Ejemplo de ello es el uso de la tecnología en procesos electorales y de participación ciudadana, como el voto electrónico, que ha mejorado la eficacia y eficiencia de los procesos.

Como se ve, la apuesta de este texto va encaminada a mejorar la gestión electoral desde dos sentidos; hacia lo local, aprovechando las ventajas o facilidades federales —a través de la capacitación o profesionalización del personal electoral—, pero también hacia lo federal, con el aprovechamiento de las ventajas que ofrece la gestión local, sobre todo sus aspectos innovadores. Con esta relación, se podrá generar una solidificación real de los procesos democráticos, tanto nacionales como subnacionales.

## 9. Fuentes consultadas

- BALINOTTI, Nicolás, “Reparten dinero y alimentos a cambio de apoyo electoral”, *La Nación*, Elecciones 2019, 8 de junio de 2019, disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/politica/reparten-dinero-y-alimentos-a-cambio-de-apoyo-electoral-nid2255967>>, consultado el 29 de julio de 2019.
- BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando, *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
- BEHREND, Jacqueline y Laurence Whitehead (eds.), *Illiberal Practices. Territorial Variance within Large Federal Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2016.
- FRANCO, Luiza, “Eleições 2018: Denúncias de crimes eleitorais no Rio vão de compra de votos com legumes a ameaças do tráfico”, *BBC News Brasil*, 27 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45660939>>, consultado el 29 de julio de 2019.

- GALVÁN, Facundo Gabriel, “La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina”, *América Latina Hoy*, vol. 70, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2015.
- GERVASONI, Carlos, *Hybrid Regimes within Democracies. Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
- JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Estocolmo, International IDEA, 2007.
- KREBS, Timothy B., “Local Campaigns and Elections”, Donald P. Haider-Markel (ed.) *The Oxford Handbook of State and Local Government*, Reino Unido, Oxford University Press, 2014.
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael, *Administración Electoral y consolidación democrática*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2004.
- MARTÍNEZ I Coma, Ferrán, Pipa Norris y Richard W. Frank, (2015). “Integridad en las elecciones de América 2012-2014”, *América Latina Hoy*, vol. 70, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2015.
- MOLINA, José, “Sistemas Electorales Subnacionales”, Dieter Nohlem *et al.* (comps.), *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, Estocolmo, International IDEA, 2007.
- NOHLEN, Dieter, “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *Desafíos*, vol. 28, núm. 1, Bogotá, Universidad del Rosario, 2016.
- PASQUINO, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- REYES, Ignacio de los, “Argentina: las denuncias de fraude electoral que hicieron hervir a Tucumán”, *BBC Mundo*, 25 de agosto de 2015, disponible en <[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150825\\_protestas\\_tucuman\\_manzur\\_cano\\_alperovich\\_tucumanazo\\_irm](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150825_protestas_tucuman_manzur_cano_alperovich_tucumanazo_irm)>, consultado el 29 de julio de 2019.
- SALGADO, Agustín, “Violencia y elecciones: en 9 meses, 101 políticos y candidatos fueron asesinados en México”, *Animal Político*, 29 de junio de 2018, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2018/06/candidatos-politicos-asesinados/>>, consultado el 30 de junio de 2019.
- SNYDER, Richard, “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm I, Rhode Island, Brown University, 2001.
- SNYDER, Richard, “Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales”, *Revista de Desarrollo Económico*, vol. 49, núm. 194, julio-septiembre, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2009.
- TOLBERT, Carolyn y William W. Franko, “State Political Participation: Election Law, Electoral Competition, and Inequality”, Donald P. Haider-Markel (ed.), *The Oxford Handbook of State and Local Government*, Reino Unido, Oxford University Press, 2014.



WEITZ-SHAPIRO, Rebecca, y Matthew S. Winters, “Can Citizens Discern? Information Credibility, Political Sophistication, and the Punishment of Corruption in Brazil”, *Journal of Politics*, vol. 79, núm. 1, Chicago, University of Chicago/Southern Political Science Association, 2017.

# Elecciones en Argentina: reglas y actores del juego político de cara al proceso electoral 2019

*Lisandro M. Devoto*

SUMARIO: 1. Resumen; 2. Introducción; 3. Reglas del juego electoral argentino; 4. El sistema de partidos; 5. Los resultados electorales recientes; 6. Retos y tareas pendientes; 7. Comentarios finales; 8. Fuentes consultadas.

## 1. Resumen

Los sistemas electorales y los sistemas de partidos resultan esenciales para comprender las características de la competencia política en cualquier país. El presente capítulo describe la conformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel nacional en Argentina, y las reglas del juego electoral que rigen su renovación. También presenta los resultados de los últimos procesos electorales en el país, en 2015 y 2017, que permiten conocer la situación del sistema político de cara a las elecciones del 27 de octubre de 2019, en las que estarán en juego la Presidencia y la Vicepresidencia de la nación, 130 bancas en la Cámara de Diputados y 24 en la Cámara de Senadores. Para concluir, repasa algunos de los temas vinculados con la organización y el desenvolvimiento de las instituciones en materia electoral que están a discusión en Argentina, y que podrían derivar en futuras reformas político-electorales.<sup>56</sup>

<sup>56</sup>Texto elaborado para el conversatorio “Elecciones en América Latina 2017-2019: nuevos actores y calidad de la democracia” organizado por el Tecnológico de Monterrey, y discutido el 21 de febrero de 2019.

## 2. Introducción

El entramado normativo que define las reglas del juego electoral comienza con las disposiciones establecidas en la *Constitución de la Nación Argentina* (CNA), que, en su artículo 1, establece que “la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal”. La misma CNA, en el artículo 22, dispone que “el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”, mientras que el artículo 37 “garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia” y establece que “el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”.

Más allá de reconocer explícitamente el origen del poder soberano en las ciudadanas y los ciudadanos, y siendo ésta la fuente de legitimidad primaria para el gobierno representativo, el artículo 38 de la CNA establece que “los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático” y, ya que aseguran la representación de las minorías y la competencia electoral, reciben financiamiento público para sus actividades ordinarias y para la formación de sus dirigencias, siempre bajo la obligación de hacer público tanto el origen como el destino de sus recursos.

En materia electoral, el marco general establecido en la CNA es complementado de manera específica por el *Código Electoral Nacional* (CEN, Ley 19.945) que regula aspectos como los derechos y deberes de los electores, el padrón electoral, la justicia electoral, las campañas electorales y los debates presidenciales, la organización completa de la jornada electoral, y establece las reglas del Sistema Electoral Nacional. Así, el CEN rige las elecciones para presidente y vicepresidente de la nación, para senadores y diputados nacionales, así como parlamentarios del Mercosur.

Es importante aclarar que este texto versará particularmente sobre las elecciones para cargos nacionales ya que, al ser Argentina un país federal, cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) cuentan con su propia Constitución y organizan sus procesos electorales a partir de su propia legislación. Aunque todos siguen los lineamientos generales establecidos en la CNA, en cuestiones electorales y en el propio diseño

institucional de los poderes del Estado existen diferencias, por lo que los contenidos aquí expuestos no deben asumirse como válidos para todo el territorio nacional.

El presente capítulo tiene como objetivo principal presentar una introducción al sistema electoral argentino, y está dirigido a quienes quieren familiarizarse con la forma en que se organizan las elecciones y se realiza la selección de candidatos para llevar a la práctica el sistema representativo definido en la CNA. Con la intención de cumplir con el objetivo planteado, el texto se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado se presenta la composición de los poderes Ejecutivo y Legislativo y las reglas electorales para su selección por parte de los electores. En el segundo apartado se presentan brevemente algunas características del sistema de partidos a nivel nacional en el país. En la tercera sección se repasan los resultados de las elecciones más recientes —las presidenciales de 2015 y las legislativas intermedias de 2017— y se plantea la situación para 2019. En el cuarto apartado se plantean algunos retos en torno a la organización de elecciones en el país. Por último, el texto concluye con unos breves comentarios finales.

### 3. Reglas del juego electoral argentino

Por una modificación realizada al CEN en 2012, se redujo la edad de inicio del ejercicio de los derechos político-electorales para las argentinas y los argentinos, pasando de los 18 a los 16 años; así, el artículo 1 ahora establece que “son electores los argentinos nativos y por opción, desde los dieciséis (16) años de edad, y los argentinos naturalizados, desde los dieciocho (18) años de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas” por la ley. Como ya se mencionó, además, el voto es obligatorio, por lo que el artículo 12 dice que “todo elector tiene el deber de votar en la elección nacional que se realice en su distrito”. Tal obligatoriedad rige a partir de los 18 años de edad.

¿Qué cargos se votan en elecciones nacionales? ¿Cómo se determinan los ganadores de las contiendas electorales? Estas preguntas serán respondidas a continuación. En primer lugar, se presentarán los cargos en disputa en

elecciones nacionales y la composición de los poderes Ejecutivo y Legislativo; y luego se abordarán las especificidades del sistema electoral vigente para elegir cada uno de estos cargos.

### *3.1. Composición de los poderes Ejecutivo y Legislativo*

La segunda parte de la CNA está dirigida a las autoridades de la nación, y establece la integración de los tres poderes de la república. En este texto sólo haremos referencia al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, ya que son los únicos que se eligen a través del sufragio popular.<sup>57</sup>

El Poder Ejecutivo es desempeñado por el ciudadano o la ciudadana que resulte electo como presidente de la nación argentina (CNA, art. 87), cuya postulación debe realizarse a través de la integración de una fórmula que considere la candidatura del vicepresidente de la nación. Es decir, todos los partidos o coaliciones que presenten candidaturas deben hacerlo en una fórmula indivisible de presidente y vicepresidente, ya que este último ejerce como titular del Poder Ejecutivo en caso de ausencia temporal o permanente del primero. Ambos cargos tienen una duración de cuatro años, y quienes los ostentan pueden aspirar a una sola reelección consecutiva. El vicepresidente, además, preside el Senado, aunque sólo puede votar en caso de empate (CNA, art. 57). En caso de haber sido reelegidos, luego de los ocho años de gestión pueden contender nuevamente para ocupar alguno de estos cargos, pero dejando pasar un periodo presidencial en el medio, como lo establece el art. 90 de la CNA.

En lo que respecta al Poder Legislativo, de acuerdo con Reynoso, los sistemas federales democráticos contemporáneos, como el de Argentina, combinan dos tipos de representación a partir de una idea de doble soberanía:



Por un lado, la soberanía de las subunidades o estados que se expresa en las cámaras altas, comúnmente denominadas Senados. Por el otro, las preferencias de la totalidad de los ciudadanos del Estado nacional, expresadas en la Cámara de Diputados. La primera expresa el pacto federal cuyos sujetos son los territorios (criterio terra-orientado); la segunda representa al demos, inspirado en el principio “una persona, un voto” (criterio demo-orientado). De este modo, existe

<sup>57</sup>Han existido iniciativas que proponían elegir a los integrantes del Poder Judicial a través del voto directo de la ciudadanía, pero no prosperaron en el Congreso de la Nación.

una doble representación que tiende a satisfacer el requisito igualitario del voto del régimen democrático y a su vez el principio territorial que supone el sistema federal de organización del Estado.<sup>58</sup>

De esta manera, el Congreso de la Nación está conformado por dos cámaras: la Cámara de Diputados, integrada por 256 legisladores, y la Cámara de Senadores, integrada por 72 legisladores (ver tabla 1). Los diputados representan a la nación y los senadores a las provincias que componen el pacto federal. Para la elección de los diputados, cada provincia y la CABA son considerados distritos electorales plurinominales, es decir, que existen varios cargos en disputa ( $M > 2$ ),<sup>59</sup> y la designación se realiza por simple pluralidad de sufragios. La cantidad de diputados es de uno por cada 33 000 habitantes o fracción que no baje de 16 500 (CNA, art. 45), por lo que a cada provincia le corresponde una cantidad de diputados de acuerdo con el tamaño de su población. Actualmente, entre las provincias más pobladas, la de Buenos Aires tiene 70 diputados nacionales, la CABA (capital del país) cuenta con 25, la provincia de Santa Fe tiene 19 y la de Córdoba, 18. Por otro lado, entre las menos habitadas, las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego (todas de la Patagonia) tienen cinco diputados cada una.

**Tabla 1. Integración y renovación del Congreso de la Nación Argentina**

	Integrantes	Duración en el cargo	Renovación
	256	4 años	Por mitades cada dos años
	72	6 años	Por tercios cada dos años

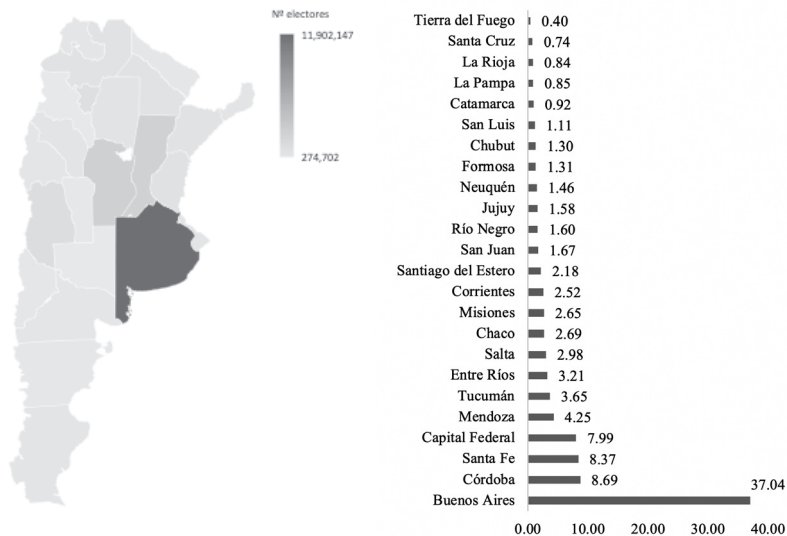
FUENTE: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores de la Nación Argentina.

<sup>58</sup>Diego Reynoso, “Distritos electorales y representación bicameral en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 63, núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 2004.

<sup>59</sup> $M$ =magnitud del distrito, que hace referencia a la cantidad de cargos en disputa en un distrito determinado. En los distritos uninominales  $M=1$ , y en los distritos plurinominales, normalmente,  $M > 2$ .

La distribución planteada por el sistema electoral, que se describirá más adelante, puede llevar a que se produzcan disparidades territoriales en la conformación de la Cámara de Diputados de la Nación. Me explico: la intención de los sistemas representativos es, valga la redundancia, representar lo más fielmente posible la distribución de la población presente en la sociedad. En este caso, si la provincia de Buenos Aires representa 37% del padrón electoral se esperaría que tuviera el mismo porcentaje de los diputados, y, si la provincia de Tierra del Fuego tiene el 0.4% del padrón, esperaríamos que se mantuviera esa proporción en la integración de la cámara baja (véase la figura 1). Sin embargo, actualmente Buenos Aires tiene el 27% de los diputados y Tierra del Fuego el 2%, o sea, la primera está sub-representada y la segunda sobre-representada. La ciencia política identifica este fenómeno como *malapportionment*.<sup>60</sup>

**Figura 1. Distribución del padrón electoral en el territorio nacional, 2015**  
(% que cada provincia representa del padrón total nacional)



FUENTE: Cámara Nacional Electoral, padrón electoral, con datos del censo poblacional de 2010.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> *Malapportionment* significa mala distribución, término de origen anglosajón que hace referencia a la existencia de una desproporción en el diseño del reparto de los escaños respecto a la población que representa el distrito.

<sup>61</sup> Disponible en <<https://www.padron.gob.ar>>.

Por otro lado, el Senado está integrado por tres senadores por provincia y tres por la CABA, elegidos de forma directa. Dos bancas corresponden al partido político o coalición que haya resultado ganador, y una al partido o coalición que haya quedado en segundo lugar. La posibilidad de asignar un senador a la segunda fuerza política fue resultado de la reforma constitucional de 1994 —ya que anteriormente sólo se elegían dos senadores por provincia—, y respondió a la intención de lograr mayor pluralidad en la integración de la Cámara de Senadores de la Nación.

### 3.2. El sistema electoral

Los sistemas electorales pueden definirse como los mecanismos que permiten traducir votos en cargos, o como normas y procedimientos que establecen cómo se transforman las preferencias y opiniones del electorado en cargos de representación.<sup>62</sup> Distintos sistemas electorales establecen distintas reglas para transformar los votos en cargos, por lo que pueden arrojar resultados diferentes en la distribución de éstos frente a un mismo resultado en la distribución de los votos emitidos por la ciudadanía.

#### 3.2.1. Elecciones presidenciales

Según lo establece el art. 94 de la CNA, el presidente y el vicepresidente de la nación son elegidos por voto directo, y, en caso de ser necesaria la doble vuelta,<sup>63</sup> deberá desarrollarse dentro de los treinta días posteriores a la realización de la elección original (CNA, art. 96; CEN, art. 150). La fórmula es indivisible, y, para la elección de presidente de la nación, el país en su totalidad conforma un único distrito electoral (CNA, art. 94).

Existen dos maneras mediante las cuales una fórmula presidencial puede resultar ganadora en la primera vuelta (figura 2): obteniendo más de 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos (CNA, art. 97), u obteniendo por lo menos 40% de los votos afirmativos y válidos y existiendo, además, una

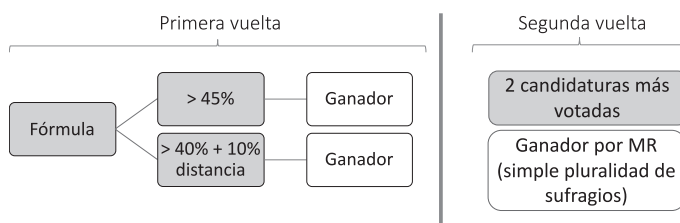
<sup>62</sup>Diego Reynoso, *Distritos y escaños: la ponderación del voto y representación partidaria en perspectiva comparada* (tesis doctoral), México, FLACSO, 2000.

<sup>63</sup>Esto es así a partir de la reforma constitucional de 1994, ya que antes la elección se realizaba de manera indirecta a través de la conformación de un Colegio Electoral.



diferencia mayor de 10% respecto a la fórmula que ocupe el segundo lugar a partir de los votos válidos emitidos (CNA, art. 98; CEN, art. 149). En caso de no cumplirse ninguno de los dos supuestos mencionados, las dos candidaturas más votadas en la primera vuelta dirimirán la elección en una segunda vuelta, resultando ganador quien obtenga un mayor número de los votos afirmativos válidamente emitidos (CEN, art. 151). Es importante mencionar que en 2016 se estableció la obligatoriedad de la realización de dos debates entre las candidatas y los candidatos a presidente, y un tercero en caso de que la elección debiera definirse en una segunda vuelta electoral (CEN, art. 64 quinquies y ss.).

**Figura 2. Elección de presidente y vicepresidente de la nación**



FUENTE: Constitución de la Nación Argentina, arts. 94 al 98.

La literatura identifica ciertas ventajas y ciertas desventajas en el sistema de doble vuelta electoral o *ballotage*, que vale la pena mencionar brevemente. Como repasa Pérez-Liñán,<sup>64</sup> a favor de este diseño institucional se argumenta que fortalece la legitimidad del presidente electo, porque permite superar el umbral establecido y, además, la contienda es dirimida de manera directa por el electorado; y, en segundo lugar, fortalece la gobernabilidad democrática, al garantizar un presidente con amplio respaldo popular y promover la formación de coaliciones electorales entre la primera y la segunda vuelta, que fácilmente podrían transformarse en coaliciones de gobierno.<sup>65</sup>

Por otro lado, quienes se oponen a la segunda vuelta niegan estas ventajas y, en primer lugar, advierten que los consensos generados por el ganador

<sup>64</sup> Aníbal Pérez-Liñán, "La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del Balotaje", *Miriada*, vol. 1, núm. 1, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 2008, pp. 12-13.

<sup>65</sup> Ver: Daniel Chasqueti, "Balotaje y Coaliciones en América Latina", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 12, enero-diciembre, Montevideo, Universidad de la República de Uruguay, 2000.

en segunda vuelta pueden ser artificiales o que dicho sistema podría favorecer la fragmentación de la oferta electoral.<sup>66</sup> Finalmente, hay quienes destacan que la segunda vuelta puede generar problemas de gobernabilidad, ya que las elecciones legislativas se resuelven en la primera vuelta, mientras que la segunda vuelta puede llevar a un escenario de reversión del resultado,<sup>67</sup> cuando los electores se aglutinan para impedir que gane un candidato impopular que hubiera ganado en caso de estar vigente un sistema de mayoría relativa.

### 3.2.2. Elecciones legislativas

En lo que respecta a la elección de diputaciones y senadurías nacionales, el sistema electoral resulta diferente al utilizado para elegir a los integrantes del Poder Ejecutivo nacional. Para empezar, no se trata de distritos uninominales, ya que en ningún caso sólo hay un cargo en disputa.

Respecto a las senadurías, como ya fue mencionado, deben elegirse tres por provincia, y cada partido o alianza electoral debe postular dos fórmulas de candidaturas, conformadas por una persona titular y una suplente. ¿Cómo se eligen? Dos senadurías son asignadas al partido o alianza que gane por simple pluralidad de sufragios, y la restante corresponde a la fuerza política en el segundo lugar. De esta manera, la elección del Senado se define por mayoría relativa o mayoría simple, con lista incompleta, es decir: quien más votos obtiene gana dos curules, y el segundo lugar obtiene una.

En el caso de las diputaciones nacionales, cada provincia y la CABA se consideran distritos electorales,<sup>68</sup> y en cada uno de éstos se elige más de un representante (distritos plurinominales). El sistema electoral que se aplica es el de representación proporcional de listas cerradas, en el que las candidaturas son

<sup>66</sup> Ver: 1) Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; 2) Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, "Conclusion: Presidentialism and the Party System", Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; 3) Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Indiana, University of Notre Dame Press, 1995; y 4) Gary W. Cox, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

<sup>67</sup> Pérez-Liñán, *op. cit.*

<sup>68</sup> El art. 39 del CEN establece que, con fines electorales, la nación se divide en distritos, secciones y circuitos. Cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) constituyen los distritos electorales, los cuales se dividen en secciones, y éstas se dividen en circuitos.

propuestas por cada uno de los partidos o coaliciones, y cada lista debe presentar tantos candidatos y candidatas como cargos a cubrir, más un número de suplentes establecido por la ley.<sup>69</sup> Al tratarse de listas cerradas, los electores no deciden qué candidatos accederán a los cargos, ya que no pueden ordenar sus preferencias individuales entre los integrantes de la lista, sino que éstos accederán de acuerdo con su orden de presentación, definido por las dirigencias de los partidos o coaliciones. Como sucede con todos los sistemas de representación proporcional, el objetivo es “la conversión deliberada del porcentaje de votos obtenido por un partido en un porcentaje equivalente de escaños en la legislatura”.<sup>70</sup> Estos sistemas favorecen la inclusión de grupos minoritarios, restringen la formación de bastiones regionales y minimizan los votos “no útiles”, en contraste con los sistemas de pluralidad/mayoría.<sup>71</sup>

### 3.2.3. Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)

El 14 de diciembre de 2009, se publicó en el *Boletín Oficial* la *Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral* (Ley 26.571), que modificó diversas cuestiones de la *Ley Orgánica de los Partidos Políticos* y creó, en su título segundo, el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, mejor conocido como PASO, del cual conviene explicar con mayor detalle cada una de sus características.

Son elecciones primarias, porque es la primera etapa de la elección, en la que cada partido político o coalición puede presentar distintas opciones que aspiran a la postulación para contender por un cargo determinado, y los ciudadanos y ciudadanas definirán quién será finalmente el candidato o la candidata que participará en las elecciones generales.

Son elecciones abiertas, porque participa toda la ciudadanía, sin importar su afiliación o no a un determinado partido. Es decir, cualquier persona

<sup>69</sup>Según lo establece el artículo 163 del CEN, cuando se elijan dos diputados titulares, se contemplarán dos suplentes; cuando se elijan de tres a cinco titulares, tres suplentes; cuando se elijan seis y siete titulares, cuatro suplentes; cuando se elijan ocho titulares, cinco suplentes; cuando se elijan nueve y diez titulares, seis suplentes; cuando se elijan de 11 a 20 titulares, ocho suplentes; y cuando se elijan 21 titulares o más, 10 suplentes.

<sup>70</sup>Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), *El diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, México, IDEA/IFE/TEPJF, 2006, p. 67, disponible en <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/disenio-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf>>.

<sup>71</sup>*Ibidem*, pp. 67-69.

puede votar en la interna de cualquier partido, e incluso pueden participar en las de más de un partido, aunque nunca pueden votar por el mismo cargo en distintas internas. Por ejemplo, una persona puede votar por quien busca una diputación en la primaria de un partido y por quien busca una senaduría representando a otro, pero nunca podría hacerlo por el mismo cargo en ambas primarias.

Son simultáneas, porque se realizan el mismo día para todos los partidos, buscando evitar duplicidades en la participación de las personas en primarias de distintos partidos. Por último, son obligatorias, porque tanto los partidos o coaliciones que quieran competir en las elecciones generales deben participar, como todos los ciudadanos tienen la obligación de asistir a votar.<sup>72</sup>

Como lo establece el artículo 44 de la *Ley de Democratización de la Representación Política* (LDRP), la elección de candidatos de cada partido o coalición para ocupar la Presidencia y la Vicepresidencia de la nación se hace mediante fórmula, de manera directa y a simple pluralidad de sufragios, mientras que la selección de senadurías es mediante listas completas, también a simple pluralidad de votos. Finalmente, para la elección de candidatos y candidatas a diputaciones nacionales, cada agrupación política puede aplicar el sistema de distribución de cargos que establezca su carta orgánica o el reglamento, en caso de ser una alianza.

Los juzgados federales con competencia electoral realizan el recuento de los votos (escrutinio) y comunican los resultados a las distintas fuerzas políticas. De esta manera, cada uno de los partidos o coaliciones contendientes eligen quiénes serán sus candidatas o candidatos en las elecciones generales, y sólo podrán participar en ellas las agrupaciones políticas que hayan obtenido por lo menos 1.5 % de los votos válidos emitidos en el distrito respectivo en la elección de senadurías o diputaciones nacionales. En el caso de candidaturas a la Presidencia y la Vicepresidencia, deben haber obtenido 1.5% de los votos válidos emitidos en todo el territorio nacional, que oficia como distrito único (LDRP, art. 45). De esta manera, existe un umbral que asegura que las opciones que llegan a participar en las elecciones generales tienen un mínimo respaldo electoral, y aquellas que no lo alcanzan no estarán presentes en la boleta.

<sup>72</sup>Para una presentación sobre el sistema PASO, ver: María Page, *Breve historia de las PASO*, Argentina, CIPPEC/OEAR, 2016, disponible en <<https://oear.cippec.org/novedades/breve-historia-de-las-paso/>>.

El sistema de las PASO se aplicó por primera vez el 14 de agosto de 2011, y buscaba “alentar la democratización interna de los partidos y contribuir a la reestructuración del sistema partidario y de la oferta electoral”.<sup>73</sup> Con el tiempo, su implementación fue generando un nuevo ordenamiento y una reducción en la oferta electoral, luego del proceso de fragmentación experimentado desde la década de 1990. Es importante mencionar que este sistema se aplica a nivel nacional y en 12 provincias que decidieron implementar sistemas similares.

#### 4. El sistema de partidos

El sistema de partidos argentino experimentó un importante proceso de fragmentación desde comienzos del siglo xx, luego de la crisis de 2001, principalmente en torno a la descomposición del Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Los partidos divididos o desnacionalizados, con fuertes bases provinciales pasaron a ser la regla<sup>74</sup> en un escenario donde la política nacional y la subnacional interactúan y son interdependientes.<sup>75</sup>

Ante el desgaste de los partidos tradicionales, líderes políticos con el potencial de aglutinar los apoyos necesarios a fin de alcanzar la Presidencia vieron viable salir de la estructura partidaria original y presentarse

<sup>73</sup> Julia Pomares, María Page y Gerardo Scherlis, *La primera vez de las primarias: logros y desafíos. Documento de Políticas Públicas, Recomendación N° 97*, Buenos Aires, CIPPEC, 2011, p. 2, disponible en <<https://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2015/02/DPP-97.La-primera-vez-de-las-primarias.-logros-y-desaf--os-Pomares-Page-y-Scherlis2011.pdf>>.

<sup>74</sup> Ver: 1) Allyson Benton, “What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 39, núm. 4, otoño, Oxford, Oxford University Press, 2009; 2) Miguel De Luca, Mark P. Jones y María Inés Tula, “Back-rooms or Ballot Boxes: Candidate Nomination in Argentina”, *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 4, SAGE Journals, 2002; 3) Edward Gibson y Julieta Suárez-Cao, *Competition and Power in Federalized Party Systems*, Evanston, Northwestern University, 2007; 4) Andrés Malamud, “Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado”, Andrés Malamud y Miguel De Luca (eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, 2011.

<sup>75</sup> Ver: Leiras, Marcelo, “Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. 17, núm. 2, México, CIDE, 2010; y Carlos Gervasoni, “Democracia, Autoritarismo e Híbridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales”, *Journal of Democracy en Español*, Pontificia Universidad Católica de Chile/ Foro Internacional de Estudios Democráticos del National Endowment for Democracy, 2011.

por fuera. De esta manera, la negociación para alcanzar una candidatura única de partido, que luego fuera apoyada por la totalidad de líderes partidarios, dejaba de ser la única opción y comenzaban a surgir nuevas fuerzas políticas derivadas de la fragmentación, principalmente, de los dos partidos más tradicionales: el PJ y la Unión Cívica Radical (UCR).

La elección presidencial de 2003 puede ser un claro ejemplo de lo mencionado: se registraron nueve candidaturas contendientes por la Presidencia, de las cuales cinco tenían alguna expectativa real de obtener una buena cantidad de votos.<sup>76</sup> De esas cinco candidaturas, tres provenían del PJ (Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saa)<sup>77</sup> y las dos restantes (Elisa Carrió y Ricardo López Murphy) se habían desprendido de la UCR, que, además, presentaba un candidato propio (Leopoldo Moreau). En la elección general, Menem obtendría poco más de 24% de los votos, y Kirchner 22%; así, según las reglas vigentes, debía realizarse una segunda vuelta entre ellos para definir al presidente. Finalmente, Menem declinaría su participación y Néstor Kirchner sería declarado ganador, según lo establecido en el artículo 155 del CEN.

Las elecciones intermedias de 2005 marcarían la continuidad de la tendencia y la consolidación de la fragmentación del sistema argentino de partidos: proliferaron las candidaturas, la oferta electoral se amplió y se complicó la decisión de los electores. En este escenario, la conformación de alianzas electorales y poselectorales pasó a ser una realidad —y hasta una necesidad— ante la dificultad para alcanzar mayorías en torno a una única fuerza electoral. Como destaca Clerici:<sup>78</sup>

...encontramos un progresivo proceso de desnacionalización de la competencia con una gran variación en los patrones de creación de partidos en los distintos distritos. Se evidencia un aumento de la cantidad de sellos partidarios locales por sobre organizaciones con estructuras en más de una provin-

<sup>76</sup> Además de los candidatos mencionados, contendieron Patricia Walsh (Movimiento Socialista de los Trabajadores), Alfredo Bravo (Partido Socialista) y Jorge Altamira (Partido Obrero), sin alcanzar 2% de los votos. El Número Efectivo de Partidos (NEP) de esa elección fue 5.66 (Paula Clerici, *Aliados y contendientes. Dimensionando el fenómeno de la congruencia aliancista en Argentina (1983-2013)*, Tesis doctoral, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 2014, p. 49).

<sup>77</sup> Es importante recordar que existió un fallo de la justicia federal que autorizó al PJ a postular tres candidatos distintos. De alguna manera, la interna peronista se dirimió directamente en la elección general de 2003.

<sup>78</sup> *Op. cit.*, p. 13.

cia. Más partidos y menos nacionalizados decantan en dinámicas locales de acrecentada dispersión, e independientes incluso, de la tracción que la elección presidencial significa para la competencia legislativa. Asimismo, se registran escenarios distritales muy diferentes.

La legislación argentina considera cuatro figuras legales distintas para los partidos políticos: los partidos nacionales, los partidos de distrito, los partidos provinciales y los partidos vecinales. Para participar en elecciones, los partidos deben obtener su registro legal cumpliendo los requisitos establecidos por ley, sobre todo, los relativos a la elección de autoridades, la creación de documentos internos y la obtención de un número de afiliados.<sup>79</sup> El reconocimiento como partido político es otorgado por la justicia electoral federal. Los partidos políticos de distrito son los partidos provinciales con una personería jurídica distinta, otorgada por la justicia federal de la provincia con competencia electoral, y están habilitados para presentar candidatos a diputaciones y senadurías nacionales, aunque sólo por la provincia donde tienen el reconocimiento como partido de distrito.

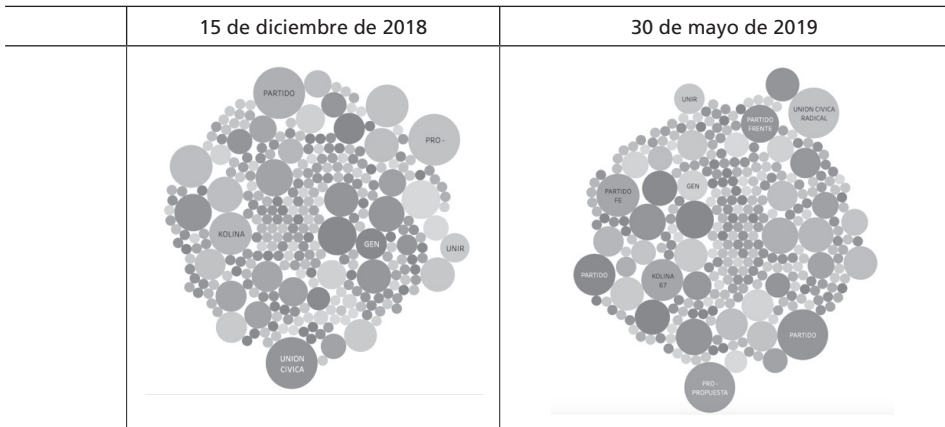
La tabla 2 muestra la cantidad de partidos nacionales y distritales existentes, y expone claramente el escenario de fragmentación y desnacionalización de la oferta partidaria, considerando sólo a los partidos habilitados para presentar candidaturas a elecciones nacionales, legislativas o ejecutivas.

**Tabla 2. Número de partidos con registro vigente para elecciones federales**

	15 de diciembre de 2018	30 de mayo de 2019
Partidos nacionales	39	40
Partidos distritales	643	655

(continúa)

<sup>79</sup> Establecido en la *Ley Orgánica de los Partidos Políticos* (Ley núm. 23.298), que regula la vida partidaria a nivel nacional. Las leyes provinciales siguen casi en su totalidad lo establecido por la legislación nacional, aunque pueden presentar ciertas particularidades.



FUENTE: Cámara Nacional Electoral.<sup>80</sup>

## 5. Los resultados electorales recientes

### 5.1. Elecciones presidenciales de 2015

Las elecciones generales de 2015 marcaron el final de los denominados *gobiernos kirchneristas*, que encabezaron el Poder Ejecutivo desde principios del siglo XXI en el país: Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015). Su fuerza política, el Frente para la Victoria (FPV), se erigió como la principal oferta de centro-izquierda en el espectro político nacional durante más de una década, como un (otro) desprendimiento del PJ. Debemos tener claro que, como menciona Joaquín Estefanía,<sup>81</sup> en su prólogo del libro de Norberto Bobbio *Derecha e Izquierda*, el muro de Berlín cayó hacia los dos lados, lo que ha convertido a la dicotomía izquierda-derecha en un blanco móvil y en constante reconfiguración, en lo que San Martín<sup>82</sup> llama “el país de las ideologías flexibles”.

<sup>80</sup> Disponible en <<https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/partidosdatos.php>>.

<sup>81</sup> Joaquín Estefanía (prol.), “El muro cayó hacia los dos lados”, Norberto Bobbio, *Derecha e Izquierda*, México, Taurus, 2014.

<sup>82</sup> Raquel San Martín, “Izquierda y derecha en el país de las ideologías flexibles”, *La Nación*, 6 de marzo de 2016, disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/opinion/izquierda-y-derecha-nid1876503>>.



Luego de haber atravesado diversos procesos electorales, en 2015 la oposición logró articular una opción viable y competitiva para aspirar a la Presidencia de la República: la alianza Cambiemos, encabezada por Mauricio Macri, que se posicionó como una alternativa de centro-derecha. De esta manera, por primera vez en casi 15 años se articulaba una opción de derecha con posibilidades reales de competir frente a la izquierda justicialista. La coalición estuvo conformada principalmente por tres partidos políticos: 1) Propuesta Republicana (PRO) —el partido de origen de Macri y Michetti—; 2) Unión Cívica Radical (UCR) —un partido centenario con una importante presencia en el territorio nacional—; y 3) Coalición Cívica (CC). En distintas provincias se sumaron otros partidos distritales, aunque esta base se mantuvo prácticamente a lo largo de todo el territorio nacional.

En las PASO, la fórmula de Mauricio Macri y Gabriela Michetti, provenientes del PRO, ganó la candidatura de Cambiemos para la elección general, en la que obtendría el segundo lugar, con 33 % de los votos, detrás del Frente para la Victoria, con 35.9%. Por las reglas electorales vigentes en el país, que ya fueron presentadas, la elección debía definirse en una segunda vuelta que enfrentara a estas dos opciones políticas. Finalmente, Macri fue electo presidente en una contienda muy cerrada, con 50.1% de los votos (ver tabla 3), configurando una reversión en el resultado respecto a la primera vuelta.

**Tabla 3. Resultados de las elecciones presidenciales de 2015**

Instancia	Alianza Frente para la Victoria Scioli - Zannini		Alianza Cambiemos Macri - Michetti		Alianza Unidos por una Nueva Alternativa (UNA)	
	Núm. de votos	% de votos	Núm. de votos	% de votos	Núm. de votos	% de votos
Paso	8 720 573	36.3	6 791 278	28.3	4 639 405	19.3
1ra. vuelta	9 338 490	35.9	8 601 131	33.0	5 386 977	20.7
2da. vuelta	12 309 575	48.7	12 988 349	50.1		

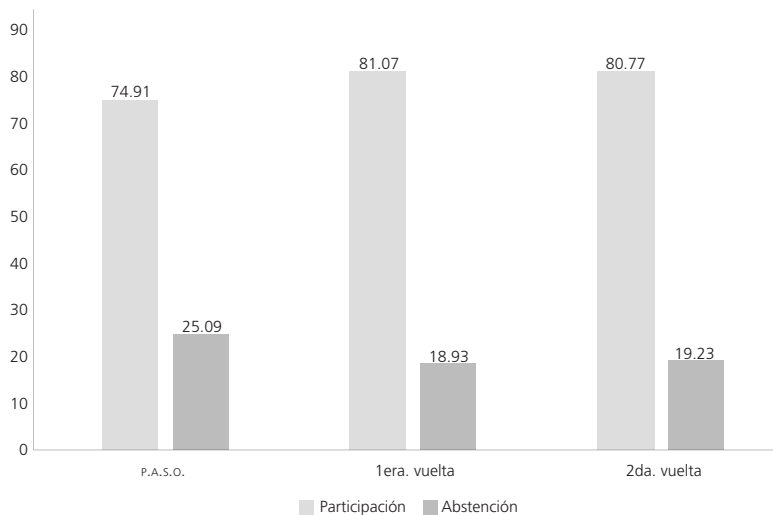
FUENTE: Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.<sup>83</sup>

En Argentina, el voto es un derecho, pero también una obligación, como lo establece el CEN en su artículo 12. Incluso se establecen sanciones para quienes incumplan con el deber de votar, que van desde el pago de una multa

<sup>83</sup> Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2015#13>>.

monetaria hasta la imposibilidad de realizar trámites ante la administración pública por un año u ocupar empleos públicos por tres años (CEN, 125 y 126). Esta obligatoriedad redundó en altas tasas de participación electoral para las elecciones presidenciales de 2015 (como muestra el gráfico 2). Las PASO registraron un nivel de participación cercano al 75%, mientras las elecciones generales y la segunda vuelta superaron 80% de asistencia de los ciudadanos a las urnas. Estos niveles de participación favorecen la legitimidad de los resultados electorales, principalmente en las elecciones presidenciales, ya que la fórmula ganadora lo habrá hecho como resultado de la agregación de las preferencias de una importante mayoría de la ciudadanía.

**Gráfico 2. Participación y abstención en las elecciones presidenciales de 2015**



FUENTE: DINE, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.<sup>84</sup>

El triunfo de Macri en las elecciones presidenciales de 2015 marcó una nueva alternancia en la Presidencia de la nación y, al mismo tiempo, el inicio de un gobierno dividido que no facilitaría la gestión del nuevo presidente. Mientras el gobierno saliente de Cristina Fernández de Kirchner cerraba con mayoría en ambas cámaras del Congreso (51% de diputaciones, 55% de senadurías), el nuevo llegaba con apenas 35% de los primeros y 22% de los

<sup>84</sup> Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2015#13>>.

segundos (tabla 4). Durante el inicio del gobierno de Cambiemos, el Frente para la Victoria y los grupos aliados al kirchnerismo se mantenían como la primera minoría en ambas cámaras, lo que les daba un importante poder de negociación y los configuraba como actores de veto.

**Tabla 4. Composición del Congreso de la Nación, postelecciones de 2015**

	Cámara de Diputados					
	Tiene	En juego	Obtuvo	Diferencia	Bloque	%
Kirchnerismo y aliados	131	84	60	-24	107	41.6
Cambiemos	64	20	46	+26	90	35.0
UNA	23	8	16	+8	31	12.1
Progresistas	13	9	2	-7	6	2.3
Izquierda	3	0	1	+1	4	1.6
Otros	23	9	5	-4	19	7.4
	Cámara de Senadores					
	Tiene	En juego	Obtuvo	Diferencia	Bloque	%
Kirchnerismo y aliados	40	8	13	+5	45	62.5
Cambiemos	19	11	8	-3	16	22.2
PJ disidentes	8	3	1	-2	6	8.3
Progresistas	2	1	0	-1	1	1.4
Otros	3	1	2	+1	4	5.6

FUENTE: Clarín.<sup>85</sup>

Es importante recordar que el sistema de renovación de las cámaras del Congreso de la Nación dificulta la obtención de mayorías de manera rápida, ya que la Cámara de Diputados se renueva por mitades y la de Senadores, por tercios. Esto obliga a los partidos en el poder a realizar por lo menos dos (si no, tres) buenas elecciones para alcanzar mayorías. De la misma manera, una vez que un gobierno alcanza la mayoría, no resulta tan fácil perderla. Estas situaciones se presentan si sólo consideramos los escenarios poselecto- rales, aunque es claro que las negociaciones entre grupos parlamentarios

<sup>85</sup> “Elecciones 2015”, *Clarín*, 2015, disponible en <<https://www.clarin.com/elecciones-2015-resultados/>>, consultado el 9 de octubre de 2019.

pueden llevar a que las distribuciones de fuerzas en las cámaras legislativas cambien en cualquier momento, incluso sin producirse nuevas elecciones.

## 5.2. Elecciones intermedias de 2017

En 2017, el gobierno de Cambiemos afrontaba las elecciones legislativas intermedias, a dos años de haber alcanzado la Presidencia de la nación. Considerando que la Cámara de Diputados se renueva por mitades y la de Senadores por tercios, las aspiraciones del gobierno para lograr mayorías eran muy limitadas, aunque sí buscaba mejorar sustancialmente su presencia en ambas cámaras del Congreso.

Fueron ocho las provincias que eligieron senadores y senadoras (un tercio de los 24 distritos): Buenos Aires, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan, San Luis y Santa Cruz. Como se eligen tres senadurías por provincia, eran 24 los cargos en juego. Al momento de la elección, Cambiemos contaba con 15 curules y sólo ponía en juego tres bancas. Finalmente, obtuvo 12, al resultar victorioso en cuatro provincias (ocho senadurías, dos por provincia) y lograr el segundo lugar en las cuatro restantes (con cuatro senadurías, una por provincia). El detalle se presenta en la tabla 5.

**Tabla 5. Cantidad de bancas en el Senado ganadas por las distintas fuerzas políticas en 2017**

Fuerza política	Buenos Aires	Formosa	Jujuy	La Rioja	Misiones	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Total
Cambiemos	2	1	2	2	1	1	1	2	12
Unidad Ciudadana	1								1
1 País									0
Frente Justicialista			1	1			2		4
FIT									0
Fuerza política	Buenos Aires	Formosa	Jujuy	La Rioja	Misiones	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Total
Frente de la Victoria		2							2
Frente Renovador de la Concordia					2				2

(continúa)

Fuerza política	Buenos Aires	Formosa	Jujuy	La Rioja	Misiones	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Total
Frente Todos						2			2
Frente para la Victoria								1	1

FUENTE: *La Nación*.<sup>86</sup>

Los resultados de las elecciones legislativas fortalecieron la posición de Cambiemos, que se convirtió en la primera minoría, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, aunque lejos de alcanzar las mayorías absolutas que le permitieran encarar las decisiones legislativas con mayores expectativas de éxito (tabla 6). En la Cámara de Diputados la coalición gobernante puso en juego 40 bancas y logró 61, obteniendo 21 diputaciones más, lo que, combinado con la importante disminución de los contingentes legislativos de grupos opositores como el kirchnerismo y el massismo, significó un panorama más favorable para las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores, nuevamente la coalición gobernante resultó fortalecida. Sólo ponía en juego tres bancas y obtuvo 12, lo que le permitió sumar nueve senadores más respecto a su situación anterior y conformar un bloque de 24 senadurías (un tercio de la cámara). Aquí también destaca la mala elección realizada por las fuerzas opositoras, como el kirchnerismo, el massismo y el PJ, ya que todas vieron reducido el tamaño de su bancada. Así, Aunque el gobierno no alcanzó la mayoría absoluta en ninguna de las cámaras, lograba una segunda elección consecutiva aumentando sus contingentes legislativos, principalmente en la Cámara de Diputados.

**Tabla 6. Composición del Congreso de la Nación, postelecciones de 2017**

	Cámara de Diputados					
	Tiene	En juego	Obtuvo	Diferencia	Bloque	%
Cambiemos	86	40	61	+21	107	41.5
Kirchnerismo y aliados	73	35	25	-10	67	26.1
PJ	17	16	22	+6	40	15.6
Massismo y aliados	37	20	4	-16	21	8.2
Izquierda	4	3	2	-1	3	1.2
Otros	40	13	13	0	19	7.4

(continúa)

<sup>86</sup>“Elecciones 2017-Mapa de resultados en vivo: provincia por provincia, conocí a los ganadores y perdedores”, *La Nación*, 22 de octubre de 2017, disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/politica/elecciones-2017-mapa-de-resultados-en-vivo-provincia-por-provincia-conoce-a-los-ganadores-y-perdedores-nid2074415>>, consultado el 9 de octubre de 2019.

	Cámara de Senadores					
	Tiene	En juego	Obtuvo	Diferencia	Bloque	%
Cambiamos	15	3	12	+9	24	33.3
PJ	27	8	5	-3	23	31.9
Kirchnerismo	11	10	2	-8	10	13.9
Massismo	0	1	0	-1	0	0
Otros	19	2	5	+3	15	20.9

FUENTE: *La Nación*.<sup>87</sup>

De esta manera, se configuraba un Congreso sin mayorías, donde la negociación debía imponerse y donde los incentivos que tuvieran las fuerzas políticas de oposición, para apoyar o detener las iniciativas impulsadas por los partidos integrantes de la coalición gobernante, resultarían fundamentales. Sin embargo, ante la fragmentación existente en la conformación de las cámaras, tampoco resultaría sencillo para la oposición alcanzar los acuerdos para detener las iniciativas enviadas por el Ejecutivo. En un escenario como el descrito, el juego político y las coyunturas particulares serían determinantes para configurar éxitos o fracasos en la gestión legislativa, tanto del gobierno como de las oposiciones.

### 5.3. Elecciones de 2019

El proceso electoral 2019 concluirá con la elección de la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la renovación de 130 diputaciones —se renuevan en todas las provincias—, y 24 senadurías —correspondientes sólo a ocho provincias— (tabla 7).

**Tabla 7. Cargos nacionales en disputa en la elección 2019**

Distrito	Cargos en disputa	Cantidad de cargos en disputa
País	Presidencia	1
	Vicepresidencia	1
Buenos Aires	Diputaciones nacionales	35

(continúa)

<sup>87</sup> “Elecciones 2017: ¿quiénes entran y quiénes quedan fuera del nuevo Congreso”, *La Nación*, 27 de octubre de 2017, disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/politica/elecciones-2017-quienes-en-tran-y-quienes-quedan-afuera-del-nuevo-congreso-nid2074396>>, consultado el 9 de octubre de 2019.

Distrito	Cargos en disputa	Cantidad de cargos en disputa
CABA	Diputaciones nacionales	12
	Senadurías nacionales	3
Catamarca	Diputaciones nacionales	2
Chaco	Diputaciones nacionales	3
	Senadurías nacionales	3
Chubut	Diputaciones nacionales	3
Córdoba	Diputaciones nacionales	9
Corrientes	Diputaciones nacionales	4
Entre Ríos	Diputaciones nacionales	4
	Senadurías nacionales	3
Formosa	Diputaciones nacionales	2
	Senadurías nacionales	3
Jujuy	Diputaciones nacionales	3
La Pampa	Diputaciones nacionales	2
La Rioja	Diputaciones nacionales	2
	Senadurías nacionales	3
Mendoza	Diputaciones nacionales	5
Misiones	Diputaciones nacionales	4
Neuquén	Diputaciones nacionales	2
	Senadurías nacionales	3
Río Negro	Diputaciones nacionales	2
Salta	Diputaciones nacionales	4
	Senadurías nacionales	3
San Juan	Diputaciones nacionales	3
San Luis	Diputaciones nacionales	2
Santa Cruz	Diputaciones nacionales	3
	Senadurías nacionales	3
Santa Fe	Diputaciones nacionales	10
Santiago del Estero	Diputaciones nacionales	4
	Senadurías nacionales	3
Tierra del Fuego	Diputaciones nacionales	3
	Senadurías nacionales	3
Tucumán	Diputaciones nacionales	5

FUENTE: Observatorio Político Electoral.<sup>88</sup>

<sup>88</sup> Observatorio Político Electoral, *Elecciones 2019*, disponible en <<https://www.argentina.gov.ar/interior/observatorioelectoral/elecciones-2019>>.

Los distritos que elegirían senadurías son la CABA y las provincias de Chaco, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Así, se renovará un tercio del Senado. Las PASO se realizarían el 11 de agosto, y las elecciones generales el 27 de octubre. En caso de ser necesaria una segunda vuelta para definir la elección presidencial, se llevaría a cabo el 24 de noviembre. La fórmula presidencial gobernará por el periodo 2019-2023, mismo tiempo que durarán las diputaciones nacionales electas, mientras que las senadurías ganadas serán vigentes durante el periodo 2019-2025.

El escenario electoral puede derivar en una reconfiguración de fuerzas en el Congreso. En la Cámara de Diputados, Cambiemos podría lograr quórum propio: la coalición oficialista pone en juego 47 de las 108 bancas que controla, el interbloque Frente Para Victoria-Partido Justicialista (FPV-PJ), 39 bancas de 65, Argentina Federal, 15 de 33, y el Frente Renovador UNA, 13 de 16. En el Senado, la fuerza política que más bancas tiene que renovar es el bloque Justicialista (7 de 20). Tanto el bloque FPV-PJ como el PRO, ponen en juego tres de sus nueve bancas, y la UCR, una de sus 12 bancas.<sup>89</sup>

Además de las elecciones nacionales, entre marzo y junio, 14 provincias realizaron elecciones de gubernaturas, que se enlistan a continuación (entre paréntesis se muestra la fuerza política vencedora): Neuquén (Movimiento Popular Neuquino), Río Negro (Juntos somos Río Negro), Córdoba (Hacemos por Córdoba), La Pampa (Justicialista Pampeano), San Juan (Frente Todos), Misiones (Frente Renovador de la Concordia), Chubut (Chubut al Frente), Entre Ríos (Frente Justicialista Creer Entre Ríos), Jujuy (Frente Cambia Jujuy), Tucumán (Frente Justicialista por Tucumán), Formosa (Partido Justicialista), San Luis (Frente Unidad Justicialista), Santa Fe (Juntos), Tierra del Fuego (Concertación Forja). Los únicos distritos que mantienen sus elecciones generales concurrentes con la elección nacional son la CABA y las provincias de Buenos Aires, Catamarca y La Rioja, mientras Santa Cruz, Chaco, Mendoza y Salta tendrán elecciones provinciales desdobladas, es decir, en fechas distintas a las elecciones nacionales.<sup>90</sup>

<sup>89</sup>Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, “El largo y sinuoso camino hasta octubre de 2019”, disponible en <<https://www.cippec.org/el-largo-y-sinuoso-camino-hasta-octubre-de-2019/>>, consultado el 10 de octubre de 2019.

<sup>90</sup>Observatorio Político Electoral, *Elecciones provinciales 2019*, disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/analisis-politico-electoral/elecciones-provinciales-2019>>.



En las elecciones realizadas hasta junio de 2019, Cambiemos logró pocos éxitos, y distintas expresiones del justicialismo han alcanzado la mayoría de los éxitos en las disputas por las gubernaturas. Para la elección presidencial, el presidente Macri ha decidido realizar una coalición con un histórico dirigente justicialista, con amplia experiencia como legislador nacional, con lo que busca captar un número de votos que supere su “voto duro”. Habrá que ver si finalmente la elección se define en primera vuelta o se requiere de un *ballotage* para conocer al próximo presidente de los argentinos, y cómo queda configurado el sistema político a consecuencia de las elecciones.

## 6. Retos y tareas pendientes

La incertidumbre sobre la conclusión de cualquier proceso electoral es una de las características de toda sucesión democrática. El respeto a las reglas de juego y la aceptación de los resultados reflejan el buen desarrollo de los comicios bajo principios democráticos, y son, de alguna manera, resultado de la transparencia en el actuar. Los retos o pendientes inmediatos que enfrenta el país en cuanto a la organización de los procesos electorales están vinculados con el costo de su puesta en marcha y la confiabilidad de los resultados, así como en intentar eliminar la posibilidad de prácticas de compra o coacción del voto que puedan influir en los comicios, sobre todo en los distritos más pequeños.

Entre los temas presentes en la discusión está la posible implementación del voto electrónico en las elecciones nacionales, lo que ya es una realidad en dos provincias. Desde 2011, la provincia de Salta aplica este mecanismo para las elecciones locales, mientras que la provincia de Neuquén lo aplicó por primera vez en las elecciones realizadas en marzo de 2019. Ambos distritos emplean la boleta única por medios electrónicos. Otras nueve provincias cuentan con legislación vigente sobre voto electrónico, aunque no la aplican o sólo lo hacen en algunas elecciones municipales: Chaco, Tucumán, Santiago del Estero, Misiones, La Rioja, Mendoza, San Luis, Río Negro y Buenos Aires. La CABA también utilizaba el voto electrónico, aunque la unificación del calendario electoral con las elecciones nacionales llevaría de nuevo a

la utilización de la boleta en papel.<sup>91</sup> El voto electrónico, sin embargo, también ha sido criticado, pues presenta posibles debilidades respecto a la inviolabilidad de los procesos electorales y la confiabilidad de los resultados.

En 2016, Cambiemos impulsó un proyecto de reforma política que proponía la aplicación de la Boleta Única Electrónica (BUE), el cual fue aprobado en la Cámara de Diputados. Éste también incluía modificaciones al financiamiento de los partidos políticos, en búsqueda de una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y privados, así como el endurecimiento de las sanciones a las prácticas clientelares, a fin de no afectar la libertad de las ciudadanas y los ciudadanos para emitir su voto. Sin embargo, hacia fines del mismo año, el proyecto se atoró en la Cámara de Senadores.

Por otro lado, además de los distritos que utilizan boleta electrónica, las provincias de Córdoba y Santa Fe emplean la boleta única en papel. El resto de las provincias utiliza la boleta partidaria, misma que rige las elecciones nacionales y en la que los partidos confeccionan las listas de candidatos (listas cerradas), así, los electores no tienen posibilidad alguna de expresar sus preferencias respecto al orden en que éstos se presentan. Con ello, las dirigencias de los partidos conservan el poder de definir quiénes tendrán mayores posibilidades de ingresar a las cámaras. La discusión entre la boleta única y la boleta partidaria también está presente, ya que podría considerarse que la boleta única es una opción más directa y fácil de implementar, que simplificaría la expresión de las preferencias ciudadanas.

Finalmente, hay quienes ponen en duda la utilidad de las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias para el funcionamiento del sistema político. El costo que implica su realización, contra su utilidad real en la conformación definitiva de la oferta electoral nacional, ha generado una discusión amplia y con voces encontradas. Mientras hay quienes consideran que las PASO resultan esenciales como un primer filtro para asegurar una base mínima de apoyo electoral a las candidaturas que lleguen a aparecer en la boleta para la elección general, otras personas las consideran un gasto excesivo e innecesario, que podría evitarse frente a la situación económica que atraviesa el país y, por consiguiente, la gran mayoría de las argentinas y los argentinos.

<sup>91</sup> Damián Frydman, “Elecciones 2019: papel, electrónico, sábana, lemas y colectoras, ¿cómo se vota en cada provincia?”, *La Nación*, 21 de enero de 2019, disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/politica/provincia-provincia-como-se-votara-elecciones-argentinas-nid2212944>>.

## 7. Comentarios finales

Desde el triunfo electoral obtenido en 2015, que le permitió acceder a la Presidencia de la nación, la alianza Cambiemos ha logrado aumentar paulatinamente su presencia en ambas cámaras del Congreso. Tanto en la elección concurrente de 2015 como en la intermedia de 2017, la alianza gobernante salió fortalecida de los procesos electorales. La elección de 2019 presenta una nueva oportunidad para el gobierno y su alianza gobernante, ya que, en caso de resultar victoriosos, podrían aspirar a alcanzar la mayoría en las cámaras del Congreso, terminando con el gobierno dividido propio del primer mandato.

La situación del país es delicada, y la actualidad política y social marcan que un importante sector de la población se encuentra descontento e insatisfecho con lo realizado por el gobierno del presidente Macri, principalmente en materia de desarrollo económico. La inflación sigue siendo un problema central en el país, y también lo son las negociaciones paritarias encabezadas por los distintos gremios. Sin embargo, parece haberse reducido la corrupción y aumentado la eficacia en las acciones gubernamentales en materia de obras y servicios públicos.

El proceso electoral 2019 presentará evidencia sobre la salud del sistema y sobre las posibilidades de Cambiemos para extender su mandato cuatro años más, en mejores condiciones para la relación Ejecutivo-Legislativo, y asegurando triunfos en los distritos más importantes del país, como son la CABA y la provincia de Buenos Aires. Como resulta evidente, el gobierno pone mucho en juego, y existen las mismas posibilidades de fortalecer el proyecto que de verlo truncado por una derrota electoral en las elecciones generales del 27 de octubre.

El triunfo de la fórmula Macri–Michetti en 2015 estuvo precedido y acompañado por importantes victorias en elecciones provinciales, muestra de la fortaleza de la coalición Cambiemos como alternativa electoral real, y evidencia del desgaste de la opción kirchnerista luego de 12 años en el gobierno nacional y en distritos tan significativos como la provincia de Buenos Aires. La elección de 2019 parece estar precedida por importantes reveses en las provincias que ya definieron sus elecciones locales. Aunque resta por definir la suerte en Buenos Aires y la CABA, dos de los distritos más

grandes y estratégicos y que hoy están en manos de Cambiemos; las señales no son tan claras para la coalición.

Finalmente, se jugará con las mismas reglas electorales de las elecciones previas, ya que la reforma electoral propuesta por el gobierno y su grupo parlamentario no alcanzó los apoyos necesarios para su aprobación en el Senado, y allí se encuentra detenida. Los resultados del proceso electoral nacional de 2019 también resultarán definitorios para saber si ésta y otras reformas, estacionadas en el Congreso por falta de consensos y mayorías, podrán avanzar en un futuro cercano.

## 8. Fuentes consultadas

- BENTON, Allyson, “What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 39, núm. 4, otoño, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- CHASQUETTI, Daniel, “Balotaje y Coaliciones en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 12, enero-diciembre, Montevideo, Universidad de la República de Uruguay, 2000.
- CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO, “El largo y sinuoso camino hasta octubre de 2019”, disponible en <<https://www.cippec.org/el-largo-y-sinuoso-camino-hasta-octubre-de-2019/>>, consultado el 10 de octubre de 2019.
- CLERICI, Paula, *Aliados y contendientes. Dimensionando el fenómeno de la congruencia aliancista en Argentina (1983-2013)*, Tesis doctoral, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 2014.
- Código Electoral Nacional*, disponible en <<https://www.electoral.gob.ar/legislacion/visor.html?file=pdf/19945.pdf>>.
- Constitución de la Nación Argentina*, disponible en <<https://www.casaro.sada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional>>.
- Cox, Gary W., *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- DE LUCA, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula, “Back-rooms or Ballot Boxes: Candidate Nomination in Argentina”, *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 4, SAGE Journals, 2002.
- “Elecciones 2015”, *Clarín*, 2015, disponible en <<https://www.clarin.com/elecciones-2015-resultados/>>, consultado el 9 de octubre de 2019.

- “Elecciones 2017 - Mapa de resultados en vivo: provincia por provincia, conocé a los ganadores y perdedores”, *La Nación*, 22 de octubre de 2017, disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/politica/elecciones-2017-mapa-de-resultados-en-vivo-provincia-por-provincia-conoce-a-los-ganadores-y-perdedores-nid2074415>>, consultado el 9 de octubre de 2019.
- “Elecciones 2017: ¿quiénes entran y quiénes quedan fuera del nuevo Congreso?”, *La Nación*, 2017, disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/politica/elecciones-2017-quienes-entran-y-quienes-quedan-afuera-del-nuevo-congreso-nid2074396>>, consultado el 9 de octubre de 2019.
- ESTEFANÍA, Joaquín (prol.), “El muro cayó hacia los dos lados”, Norberto Bobbio, *Derecha e Izquierda*, México, Taurus, 2014.
- FRYDMAN, Damián, “Elecciones 2019: papel, electrónico, sábana, lemas y colectoras, ¿cómo se vota en cada provincia?”, *La Nación*, 21 de enero de 2019, disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/politica/provincia-provincia-como-se-votara-elecciones-argentinas-nid2212944>>.
- GERVASONI, Carlos, “Democracia, Autoritarismo e Hibridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales”, *Journal of Democracy en Español*, Pontificia Universidad Católica de Chile/ Foro Internacional de Estudios Democráticos del National Endowment for Democracy, 2011.
- GIBSON, Edward, y Julieta Suárez-Cao, *Competition and Power in Federalized Party Systems*, Evanston, Northwestern University, 2007.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, *El diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, México, IDEA, IFE, TEPJF, 2006, disponible en <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/disenio-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf>>.
- JONES, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Indiana, University of Notre Dame Press, 1995.
- LEIRAS, Marcelo, “Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. 17, núm. 2, México, CIDE, 2010.
- Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral*, disponible en <<https://www.electoral.gob.ar/legislacion/visor.html?file=pdf/26571.pdf>>.
- MAINWARING, Scott y Matthew S. Shugart, “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- MALAMUD, Andrés, “Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado”, Andrés Malamud y Miguel De Luca (eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, 2011.
- MONROE, Burt L., “Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity”, *Electoral Studies*, vol. 13, núm. 2, Oxford, Elsevier, 1994.

- OBSERVATORIO POLÍTICO ELECTORAL, *Elecciones 2019*, disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/elecciones-2019>>.
- , *Elecciones provinciales 2019*, disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/analisis-politico-electoral/elecciones-provinciales-2019>>.
- PAGE, María, *Breve historia de las PASO*, Argentina, CIPPEC/OEAR, 2016, disponible en <<https://oear.cippec.org/novedades/breve-historia-de-las-paso/>>.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, “La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del Balotaje”, *Miríada*, vol. 1, núm. 1, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 2008.
- POMARES, Julia, María Page y Gerardo Scherlis, *La primera vez de las primarias: logros y desafíos. Documento de Políticas Públicas, Recomendación N° 97*, Buenos Aires, CIPPEC, 2011, disponible en <<https://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2015/02/DPP-97.La-primera-vez-de-las-primarias.-logros-y-desafos-Pomares-Page-y-Scherlis2011.pdf>>.
- REYNOSO, Diego, “Distritos electorales y representación bicameral en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 63, núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 2004.
- , “Las consecuencias políticas de la sobre-representación distrital”, *Política y Gobierno*, vol. 9, núm. 2, México, CIDE, 2002.
- , *Distritos y escaños: la ponderación del voto y representación partidaria en perspectiva comparada*, Tesis doctoral, México, FLACSO, 2000.
- SAN MARTÍN, Raquel, “Izquierda y derecha en el país de las ideologías flexibles”, *La Nación*, 6 de marzo de 2016, disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/opinion/izquierda-y-derecha-nid1876503>>.
- SHUGART, Matthew S. y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.



# Elecciones nacionales Colombia 2018

*Camilo Alipios Cruz Merchán*<sup>92</sup>

SUMARIO: 1. Resumen; 2. Introducción; 3. Sistema electoral aplicado en las elecciones nacionales; 4. Contexto electoral y principales actores; 5. La negociación de paz como debate público; 6. Candidaturas presidenciales; 7. Resultados Electorales; 8. Conclusiones; 9. Fuentes consultadas; 10. Anexos.

## 1. Resumen

El proceso de elección nacional de Colombia en 2018 convocó a la ciudadanía para renovar el Ejecutivo nacional, la totalidad de los escaños legislativos, y a participar en tres selecciones de candidaturas presidenciales por la vía de primarias abiertas, tanto de partido como de coaliciones interpartidarias. El presente artículo<sup>93</sup> describe el sistema electoral, el contexto político, los actores en competencia y los resultados para los poderes Legislativo y Ejecutivo en este ciclo electoral.

<sup>92</sup>Osmar Alfonso Cabanzo, estudiante del programa de ciencias políticas de la Universidad Nacional de Colombia, e integrante del grupo de investigación en partidos políticos de la misma institución, colaboró activamente en la elaboración de este documento.

<sup>93</sup>Texto realizado para su discusión en el conversatorio “Elecciones en América Latina 2017-2019: nuevos actores y calidad de la democracia” organizado por el Tecnológico de Monterrey, el 21 de febrero de 2019.



## 2. Introducción

Las elecciones de 2018 en Colombia marcaron una serie de hitos dentro del proceso de construcción democrática del país: la alta participación, la emergencia de nuevos actores competitivos y la división de las preferencias electorales entre izquierda y derecha, clivaje infrecuente en el sistema político particular.

El objetivo de este documento es describir el proceso electoral nacional de Colombia en 2018 a partir de la revisión del sistema electoral, el contexto político que enmarca a la elección, los actores relevantes en competencia por la Presidencia, y los resultados de los comicios, tanto para esta última como para el Congreso, así como la mención de las irregularidades denunciadas por las autoridades o los observadores electorales.

La continuidad del sistema democrático colombiano fue, durante décadas, una excepción en el continente, caracterizado por la presencia de regímenes autoritarios. No obstante, en el país se vivía una situación interna de violencia política, conflicto armado y un marco de competencia limitada, denominado “frente nacional”, un pacto de distribución equitativa del poder entre los dos partidos políticos tradicionales.

Tras la apertura democrática, proceso iniciado en 1986, la estabilidad se vio amenazada por el posible colapso del sistema de partidos, en parte resultado del surgimiento de un sistema de competencia altamente personalizado<sup>94</sup> y por el aumento de la intensidad del conflicto interno. Tal situación llevó al país a los bordes de la difusa condición de Estado fallido.<sup>95</sup> A pesar de ello, el sistema democrático ha sobrevivido y, aunque mantiene niveles de mínimo desarrollo o de democracia deficitaria,<sup>96</sup> las elecciones nacionales de 2018 marcan una continuidad en su construcción.

Cuatro hechos resultan relevantes para valorar esta afirmación; en primer lugar, que el ciclo electoral (2017-2018) incluyó la realización de cinco

<sup>94</sup>Ver: Eduardo Pizarro, *La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales*, Working Paper #292, Indiana, The Helen Kellogg Institute for International Studies, 2002.

<sup>95</sup>Ver: Diana Rojas, “La falla estatal y la globalización”, *Análisis político*, vol. 20, núm. 61, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2007; y Juan G. Tokatlian, “La construcción de un Estado fallido en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia”, *Análisis político*, vol. 21, núm. 64, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008.

<sup>96</sup>The Economist Intelligence Unit, *Democracy index 2018*, disponible en <<https://bit.ly/2zo dU8q>>, consultado el 15 de abril de 2019.

elecciones: la consulta interna abierta de candidatura presidencial en el partido liberal (PLC), la renovación completa de las dos cámaras, dos consultas interpartidarias abiertas para la selección de candidaturas presidenciales de coalición, y las dos vueltas de la elección presidencial.

En segundo lugar, el incremento en la participación electoral, pues se registró un porcentaje de 48,8% de participación en la votación para el Congreso y 54,2 % para la elección presidencial, lo que las ubica entre las más concurridas de la historia reciente del país. En tercer lugar, la participación electoral de las FARC como partido político de la guerrilla tras los acuerdos de paz de 2016, símbolo de la aceptación de la competencia democrática por parte de la antigua organización alzada en armas.

Por último, en las elecciones presidenciales, las preferencias del electorado, que se enmarcaron dentro del clivaje izquierda y derecha. Este hecho resulta inédito en el sistema político colombiano,<sup>97</sup> y en parte se relaciona con las discusiones políticas en torno al acuerdo de paz entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). A nivel legislativo, se explica porque hubo un incremento en el número de partidos con representación en contravía de las expectativas de las reformas electorales recientes, que ha dado pie a un incremento de la representación de partidos de izquierda o alternativos, así como de nuevas organizaciones políticas cristianas.

Así, el texto está dividido en cuatro secciones: la primera es una introducción al conjunto de reglas del sistema electoral aplicadas en las elecciones nacionales; la segunda presenta algunas características del sistema de partidos de cara al 2018, la consolidación de un partido de oposición de derecha competitivo liderado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez y la presencia de los acuerdos de paz dentro del debate político electoral; la tercera se concentra en las candidaturas a la Presidencia, los mecanismos de selección de las distintas fuerzas en competencia y las propuestas electorales de quienes disputaron la segunda vuelta electoral. La cuarta cierra el texto con una breve descripción de los resultados electorales del Legislativo y los presidenciales, el desempeño de las FARC como partido y las anomalías que minaron el proceso electoral.

<sup>97</sup> En la elección presidencial de 2006, la izquierda ocupó por primera vez el segundo lugar de las preferencias electorales nacionales, pero la distancia de la fórmula que ocupó el primer lugar fue la suficiente para ganar en una única vuelta.

Como conclusión, se sugiere que el proceso electoral observado mantuvo la tendencia a la fragmentación del sistema de partidos y del incremento en el número de candidaturas presidenciales por vía del mecanismo de recolección de firmas, pero también a la introducción de mecanismos de regulación de esta división por vía del estatuto de la oposición. Asimismo, se distingue la disputa a nivel Ejecutivo entre una agenda de oposición, desde la derecha, al proceso de paz con las FARC, y de una emergente fuerza de izquierda competitiva, al tiempo que se reduce el número de amenazas al proceso electoral.

### 3. Sistema electoral aplicado en las elecciones nacionales

Colombia es una república centralista y presidencialista. La Presidencia es elegida por mayoría absoluta de votos (50 % +1) y, de no alcanzar dicha cifra, debe convocarse a una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas. Para las elecciones legislativas, los partidos o coaliciones deben presentar una lista única abierta o cerrada con hasta igual número de candidaturas. El umbral electoral es de 3 % del total de votos válidos emitidos en la elección para la cámara alta; las organizaciones políticas que no lo alcancen pierden el registro electoral. El sistema de asignación de escaños legislativos es proporcional y para el conteo usa la fórmula D'Hondt.<sup>98</sup>

El Legislativo está dividido en dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes. El primero contó, en 2018, con 108 escaños: 100 correspondientes a candidaturas elegidas por el sistema de representación proporcional en un distrito único nacional; dos para candidaturas de organizaciones indígenas elegidas por sistema proporcional en un distrito único nacional especial; cinco no electas, asignadas a la organización política FARC como parte de los acuerdos de paz; y una especial no electa, asignada a la segunda fórmula presidencial más votada, como derecho a la oposición política.

La Cámara de Representantes está integrada por 165 curules de asignación vía la representación proporcional entre 33 distritos correspondientes a

<sup>98</sup>Sobre la formula, ver: <<https://bit.ly/2Ps88IV>>.

las entidades territoriales del país; dos asignadas por sistema proporcional a las organizaciones políticas de comunidades afrocolombianas dentro de un distrito nacional; una para colombianos en el exterior, elegida por mayoría en el distrito especial de consulados y representaciones diplomáticas de Colombia; una por mayoría para comunidades indígenas, emitida en un distrito único nacional en el que cuenta el voto en el extranjero; cinco no electas a disposición de la organización política FARC; y una asignada a la segunda fórmula vicepresidencial más votada como derecho a la oposición.

La *Constitución Política de Colombia* (CPC) determina la edad mínima de 25 años para las candidaturas a la Cámara de Representantes (art. 177) y de 30 años para el Senado (art.172) y la Presidencia (art.191). También obliga a los partidos a actuar como bancada, con reglamentos internos y voto unificado. Los legisladores tienen la posibilidad de presentarse a reelección un número ilimitado de veces. La Constitución de 1991 prohibió la reelección presidencial, pero entre el periodo 2006-2014 estuvo vigente la autorización para la reelección inmediata por un periodo.

Por medio de reformas políticas y leyes estatutarias, el Legislativo obtuvo la capacidad de ejercer control político sobre los ministros de gobierno a través de mociones de censura. Respecto a las bancadas, tienen derecho a la oposición, traducido en el derecho de réplica a las intervenciones del presidente, acceso a cargos directivos en el Legislativo y la preservación de los derechos de representación de la segunda fórmula presidencial más votada por medio de asignación de un escaño en la cámara alta y otro en la baja.

El voto no es obligatorio, sino un derecho facultativo de la ciudadanía a partir de los 18 años. La ciudadanía en el extranjero tiene derecho al sufragio, y lo ejerce directamente en las representaciones diplomáticas. Existe el derecho al voto en blanco, para elecciones legislativas, la primera vuelta presidencial y las contiendas subnacionales, que obliga a la repetición de las elecciones si alcanza la mayoría absoluta (50 % +1) de los votos válidos.

Existe la autorización de candidaturas independientes bajo la denominación de *grupos significativos de ciudadanos*. Para candidatear a cargos nacionales, es necesaria la recolección de un número de firmas equivalente a 3 % de los votos válidos en la elección nacional anterior, así como la inscripción de un comité que actuará como representante legal ante las autoridades electorales.

## 4. Contexto electoral y principales actores

Esta sección revisa algunas generalidades del sistema de partidos y del contexto electoral. Para ello presenta datos de percepción ciudadana sobre los partidos políticos, y explica la evolución histórica de la participación electoral y el número efectivo de partidos durante el final de la competencia limitada (1974), la apertura democrática (1986-1991) y la elección de 2018. Por último, aborda el proceso de paz como elemento fundamental para la comprensión del contexto político de los comicios.

El sistema de partidos colombiano ha pasado de ser bipartidista a multipartidista fragmentario. Esta fragmentación y la apertura democrática estuvieron condicionadas por varias condiciones, entre las que está la demanda ciudadana de la ampliación de opciones políticas. Anteriormente, el contexto estuvo marcado por décadas de existencia de un sistema bipartidista de distribución pactada del poder entre los partidos tradicionales —el Partido Liberal Colombiano (PLC) y el Partido Conservador Colombiano (PCC)—, periodo denominado “frente nacional”, y que operó *de jure* entre 1958 y 1970, y *de facto* hasta 1974. Finalizado el frente, se abrió paso el modelo de coaliciones entre facciones bipartidista hasta 1986, momento en que, temporalmente, se instauró el sistema de gobierno de oposición y se hizo la convocatoria para un proceso constituyente, pasos fundamentales para la apertura democrática.

Uno de los objetivos de las reglas electorales de 1991 fue garantizar la libertad de competencia política a través de la reducción de los requisitos para la organización política. Así, se estableció un umbral electoral mínimo para que los partidos pudieran obtener y conservar la personería jurídica. Además, se creó el distrito único nacional de 100 escaños en la cámara alta —para garantizar el acceso a la representación de los partidos políticos alternativos—, se estableció la segunda vuelta electoral, la Vicepresidencia y la participación a través de formas de organización política diferentes de los partidos: movimientos y grupos significativos de ciudadanos, éstos últimos semejantes a las candidaturas independientes o por firmas en otros sistemas.

Como un efecto imprevisto, al no reformarse los mecanismos de selección de candidaturas, diseñados por los partidos tradicionales para permitir

la captura de la pluralidad de liderazgos locales y de la superación de problemas de coordinación vía aval a múltiples sublistas, se dio un incremento desmedido en las candidaturas dentro de los partidos, mismos que incentivaron la situación —en especial el PLC— como vía para asegurar mayorías bajo el esquema denominado “operación avispa”.<sup>99</sup> Las sublistas ganaron autonomía progresivamente, al grado de que se lograban mayores réditos al inscribirse como organizaciones independientes, lo que dio paso a un sistema de alta fragmentación.

En 2002, varios fenómenos provocaron la reorganización. A nivel del Ejecutivo, por primera vez, una candidatura independiente logró la victoria, y en el Legislativo, el número efectivo de partidos llegó a 6.9. Estos cambios incentivaron a los partidos tradicionales para acordar una reforma profunda del sistema electoral en 2003. La reforma creó la lista única, elevó el umbral electoral y el número de firmas necesarias para candidaturas independientes y cambió el método de asignación de escaños, de la fórmula de cociente electoral, a la D’Hont, la cual favorece a partidos con mayor votación.

La participación electoral en elecciones nacionales, entre 1974 y 2018, difícilmente superó 50 % del padrón electoral. Las elecciones presidenciales registran, en su mayor participación, un promedio de 44.73 % respecto al padrón electoral. A nivel Legislativo, las elecciones de la cámara baja atraen una participación ligeramente más alta que las de la alta, con un promedio de 43.35 % frente al 42.69 % respectivamente.

En la elección presidencial de 1990, el asesinato de tres candidatos<sup>100</sup> fue un motivo que explica el inusitado descenso de la participación. La competición presidencial de 2014, entre el mandatario en ejercicio, Juan Manuel Santos, y Óscar Iván Zuluaga, candidato del Partido Centro Democrático (PCD), requiere de mayor análisis, pero basta decir por el momento que en ella destaca la continuidad o ruptura del diálogo con las guerrillas como elemento central en el debate de las campañas.

<sup>99</sup>Ver: Erika Moreno y María Escobar-Lemmon, “Mejor solo que mal acompañado: political entrepreneurs in Colombia”, Peter Siavelis y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: political recruitment and democracy in Latin America*, St. Belle Vernon, Pennsylvania State Press, 2008.

<sup>100</sup>Luis Carlos Galán, del Partido Liberal; Carlos Pizarro, del partido Acción Democrática Movimiento 19 de abril; y Bernardo Jaramillo, de la Unión Patriótica.

Por último, según datos de Latinobarómetro,<sup>101</sup> entre 1996 y 2017 gran parte de la ciudadanía colombiana (46 %) manifestó desconfianza en los partidos políticos, y el promedio de quienes expresan alguna confianza hacia ellos, en su nivel máximo, no llega a más de 20 %. Además, para 2017, la nula confianza en los partidos se acerca al valor histórico de la medición, con 60 %. Así, no es de extrañar que, en su mayoría, las candidaturas presidenciales optasen por la recolección de firmas como estrategia electoral.

## 5. La negociación de paz como debate público

Mención aparte merece el conflicto armado, tema ineludible en la agenda presidencial colombiana desde las elecciones de 1982 y, en especial, la dicotomía entre primacía de la estrategia militar o del diálogo. Durante la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) primó el uso de la estrategia militar, pero su sucesor y copartidario, Juan Manuel Santos (2010-2018), primó con éxito parcial la negociación política. El giro en el abordaje de la violencia marcó la ruptura entre Santos y su antecesor y, debido al peso político del expresidente, detonó un cambio en el sistema de partidos, pues aceleró el paso hacia la formación de una nueva organización política, el PCD,<sup>102</sup> liderado por Uribe.

Tanto para el PCD como para sectores de la sociedad civil afines al exmandatario, la oposición al proceso de paz se convirtió en un factor de movilización, hecho que se expresa en la convocatoria de movilizaciones nacionales contra la paz en 2014 y en el tono de la campaña presidencial de aquel periodo.<sup>103</sup> Durante las elecciones de ese año la candidatura presidencial del PCD

<sup>101</sup> Ejercicio realizado por la corporación Latinobarómetro, una ONG sin fines de lucro cuya ola inicial de encuestas a distintos países latinoamericanos comenzó en 1995. Se escoge esta pregunta debido a que los partidos son los canales principales de la competencia electoral, y a que otras preguntas referentes al sistema democrático o las instituciones de representación abarcan más temas que la competencia electoral.

<sup>102</sup> La *Declaración Política* del PCD, de 2013, indica como primer punto la oposición al cese al fuego entre el gobierno y la guerrilla de las FARC. El documento se puede ver en <[https://www.centrodemocratico.com/?page\\_id=99#.XXvSEvBKjcs](https://www.centrodemocratico.com/?page_id=99#.XXvSEvBKjcs)>.

<sup>103</sup> Juan Manuel Caicedo, “¿Ésta es la paz de Santos?: el partido Centro Democrático y su construcción de significados alrededor de las negociaciones de paz”, *Revista CS*, núm. 19, mayo-agosto, Cali, Editorial de la Universidad Icesi, 2016.

tuvo mejores resultados en los municipios con mayor afectación histórica por la violencia de las FARC,<sup>104</sup> lo que podría indicar que parte del éxito electoral del partido estuvo relacionado con su posición frente a la guerrilla.

El 2 de octubre de 2016, en cumplimiento de los compromisos ante los partidos, pero también en respuesta a la tensión entre las partes por el tipo de mecanismos de refrendación de los acuerdos de paz,<sup>105</sup> se realizó un plebiscito convocado por el gobierno nacional, para la aprobación del acuerdo de paz firmado en la ciudad de Cartagena el 26 de septiembre anterior.

La convocatoria a un plebiscito requiere de la propuesta a cargo del Ejecutivo en pleno (Presidencia más ministros), la aprobación del Congreso y el control por parte de la Corte Constitucional. La discusión legislativa permitió cambiar el umbral electoral del 50 % del censo electoral, exigido por la ley, al 13 %, con lo cual requeriría de un mínimo de 4 514 801 votos para su validez. La pregunta a consulta fue la siguiente: “¿Apoya el acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera?”<sup>106</sup>

En el plebiscito participó 37.43 % del censo electoral. La opción “No” ganó, al obtener 50.21 % de los votos, frente al 49.78 % de la votación por el “Sí”, margen estrecho, contrario a las previsiones de las encuestas electorales, que pronosticaban una victoria mayoritaria de la segunda opción.

Del análisis territorial de la votación realizado por Basset<sup>107</sup> destaca que el respaldo al “Sí” proviene de los municipios y regiones periféricos del país, los más afectados por la violencia reciente, mientras que, para la victoria del “No” fueron definitivos los votos de los sectores populares de las áreas

<sup>104</sup> Ver: Michael Weintraub, Juan F. Vargas y Thomas E. Flores, “Vote choice and legacies of violence: evidence from the 2014 Colombian presidential elections”, *Research and politics*, vol. 2, núm. 2, abril-junio, SAGE Journals, 2015. El periodo de conflicto interno revisado por los autores cubre las violaciones a derechos humanos entre 1988 y 2010.

<sup>105</sup> Mientras la guerrilla aspiraba a que el final del proceso fuera un proceso constituyente —a semejanza de lo que había ocurrido en 1991 en el país, cuando las nuevas organizaciones políticas surgidas de los acuerdos de paz impulsaron el cambio constitucional—, el gobierno nacional tenía el interés de utilizar un mecanismo de refrendación por voto popular, semejante al usado en otros conflictos. Ver: Álvaro Guzmán, “Mecanismos de refrendación”, *El País*, 26 de junio de 2013, disponible en <<https://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/alvaro-guzman-barney/mecanismos-de-refrendacion.html>>, consultado el 15 de abril de 2019.

<sup>106</sup> Jeimmy Ximena Simbaqueva, *El plebiscito por la paz, herramienta de legitimación jurídica*, tesis para obtener el grado de abogada, Bogotá, Universidad Católica de Colombia, 2016.

<sup>107</sup> Yann Basset, “Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia”, *Estudios Políticos*, núm. 52, enero-junio, Medellín, Universidad de Antioquia, 2018.



urbanas centrales y ciudades intermedias.<sup>108</sup> Por otra parte, la comparación entre 2014 y 2016 realizada por el autor le permite señalar la dificultad de los sectores favorables a la paz para actuar de manera articulada,<sup>109</sup> comportamiento que se repitió en la distribución del voto de 2018 entre las tres principales opciones electorales.

## 6. Candidaturas presidenciales

El número de precandidaturas por firmas creció, de dos en 2010, a 41 en 2018. Entre las justificaciones para esto puede estar la posibilidad de iniciar precampañas antes del tiempo que marca la ley,<sup>110</sup> por controlar la mala imagen que tiene la ciudadanía respecto a los partidos, o por el bajo costo de inscripción de las candidaturas independientes.

De estas 41, menos del 20 % (ocho) cumplieron el requisito de firmas válidas exigidas por la ley, y correspondieron a las de figuras consolidadas en la política nacional: Germán Vargas Lleras —exvicepresidente y exdirector del Partido Cambio Radical (PCR)—; Alejandro Ordóñez —exprocurador general de la nación y exmilitante del PCC—; Gustavo Petro —excandidato presidencial del Polo Democrático Alternativo (PDA) y exalcalde de Bogotá por firmas—; Juan Carlos Pinzón —exministro de defensa, exembajador en EE. UU., y exmilitante del partido Social de Unidad Nacional (PSUN)—; Carlos Caicedo —exalcalde independiente de Santa Marta—; Sergio Fajardo —exgobernador de Antioquía y excandidato vicepresidencial por el Partido Verde (PAV)—; Piedad Córdoba —exsenadora del PLC—; y Marta Lucía Ramírez —exministra de defensa y exmilitante del PCC—.

El proceso electoral decantó el número de competidores por firmas a tres: Germán Vargas Lleras, Sergio Fajardo y Gustavo Petro. Ordóñez y Ramírez sometieron sus precandidaturas a consulta interpartidaria con Iván Duque, candidato del PCD, elección denominada “Gran Consulta por Colombia”. Tras la

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 263.

<sup>109</sup> *Ibidem*, pp. 247-249.

<sup>110</sup> Sebastián Álvarez, “Coaliciones y firmas: los nuevos viejos actores”, Fredy Barrero (ed.), *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018. Nuevos acuerdos ante diferentes retos*, Bogotá, Fundación Konrad Adanauer KAS, 2019.

primaria, la exministra de defensa asumiría como fórmula vicepresidencial. Pinzón renunciaría a su nominación para ser la candidatura vicepresidencial de Vargas Lleras. Caicedo participó en la consulta interpartidaria denominada “Inclusión Social por la Paz” con Gustavo Petro, y Córdoba declinó la candidatura.

Una tercera consulta interpartidaria había sido discutida dentro de la alianza entre el candidato por firmas Sergio Fajardo, la candidata del PAV y exsenadora Claudia López y Jorge Robledo, senador y precandidato presidencial del PDA, pero la coalición terminó haciendo acuerdos informales para mantener la alianza debido a desacuerdos sobre el mecanismo de selección y la postulación presidencial unilateral de Fajardo.

La incertidumbre sobre los resultados en las consultas interpartidarias eran bajos, por lo que lo relevante eran las magnitudes de voto que acumulasen. La alta visibilidad de Gustavo Petro hacía poco probable su derrota en la consulta con Caicedo. Mientras que, en la otra consulta, aunque había una mayor incertidumbre, la competencia entre una organización política y dos candidatos por firmas limitaba las opciones para los rivales de Duque. Los resultados finales marcaron un aproximado de 5 500 000 de electores para la “Gran Consulta” y 2 400 000 para la consulta “Inclusión social”. Duque y Petro, los elegidos, disputarían la segunda vuelta presidencial.

Tres partidos inscribieron candidaturas presidenciales. El PLC la seleccionó por medio del mecanismo de elección primaria interna, abierta el 17 de noviembre de 2017, fecha no concurrente con otra elección, tal como lo ordena la normativa electoral. Contendieron por la nominación el exnegociador de paz Humberto de la Calle y el exministro de interior Juan Fernando Cristo. El vencedor fue el primero, con 45 % de la preferencia electoral, contra 40 % de Cristo. La participación fue de 2 % del censo electoral, lo que contribuyó a la crítica desde la prensa.<sup>111</sup> De la Calle, con posterioridad, buscaría una alianza con Fajardo, que no se pudo concretar debido a que el incumplimiento de un resultado de primaria es penalizado con la devolución de los costos del proceso interno.

El PCD seleccionó a su candidato por medio de una ronda de encuestas aplicadas tanto a militantes del partido como a la ciudadanía en general, en 2018, con el compromiso de que él o la nominada participaran en el proceso

<sup>111</sup> “Consulta liberal solo movilizó al 2,12 % de los 35 millones habilitados para votar”, *Revista Semana*, 18 de noviembre de 2017, Política, disponible en <<https://bit.ly/2W5z43M>>, consultado el 15 de abril de 2019.

de consulta interpartidaria. Por último, las FARC definieron a su candidato a través de la convención nacional en el marco de su “Congreso fundacional”; el nominado fue el excomandante y exnegociador de paz, Rodrigo Londoño, que se vería obligado a declinar a su candidatura por razones de seguridad.

Así, el proceso de elección redujo el número a cinco fórmulas presidenciales: Iván Duque y Marta Lucía Ramírez; Gustavo Petro y Ángela María Robledo; Sergio Fajardo y Claudia López; Humberto de la Calle y Clara López; y Germán Vargas Lleras y Juan Carlos Pinzón. El partido del presidente no presentó ni apoyó una candidatura en específico, a pesar de la competencia de exfuncionarios. Ninguna de las candidaturas que finalmente disputaron la primera vuelta fue encabezada por una mujer, pero, en cuatro de éstas y por primera vez, cuatro mujeres aspiraban a la Vicepresidencia. Vale destacar los contenidos programáticos de las tres más votadas, pues serían las que disputaron el resultado final de la elección.

El programa de gobierno de Duque y Ramírez afirmaba que “los colombianos están indignados”, y anotaba como causas de ese estado a los impuestos y la falta de justicia tras los crímenes de las FARC, “bajo el abuso de la palabra Paz”.<sup>112</sup> El texto presenta una larga exposición de 203 propuestas fundamentadas en dos principios —la libertad económica y la seguridad— y cuatro ejes —seguridad, economía, política de ambiente y política social—.

La propuesta programática de Fajardo y López enumeró una serie de principios o ideas-fuerza —respeto a la vida, bien común, pluralismo social, respeto a la instituciones, responsabilidad, deliberación, movilización y transparencia—, para posteriormente proponer 23 ejes —governabilidad, educación, desarrollo económico, empleo, ciencia y tecnología, pensiones, salud, lucha anticorrupción, paz, seguridad, justicia, ambiente, desarrollo rural, ciudad, vivienda, relaciones internacionales, colombianos en el exterior, Venezuela, cultura, deporte, mujeres, discapacidad y agenda animalista—. <sup>113</sup>

Petro y Robledo presentaron seis ideas-fuerza en su documento programático —diversidad, transición hacia las energías limpias, salud, educación,

<sup>112</sup>Iván Duque y Marta Ramírez, *203 propuestas. Iván Duque y Marta Lucía Ramírez*, documento para la campaña electoral de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2v0XCPh>>, consultado el 15 de abril de 2019.

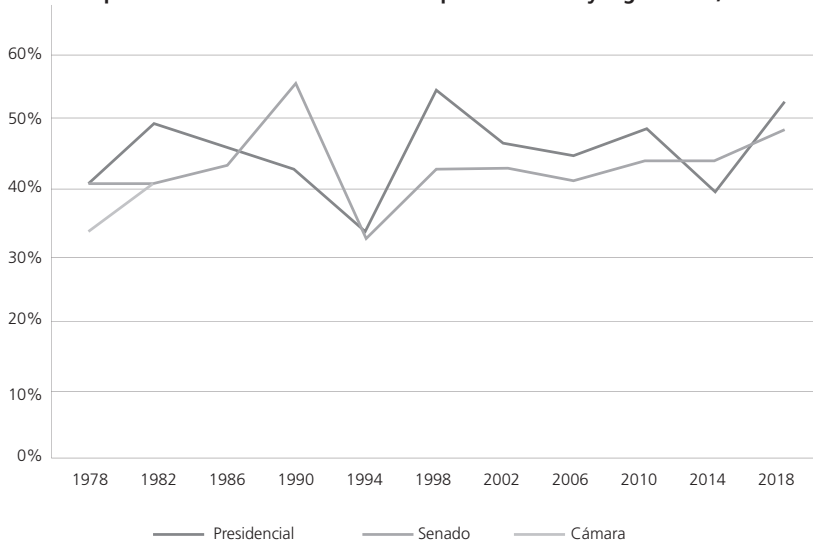
<sup>113</sup>Sergio Fajardo, *Resumen ejecutivo: Plan de gobierno de la campaña presidencial de Sergio Fajardo*, documento para la campaña electoral de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2Lbhm9V>>, consultado el 15 de abril de 2019.

justicia y equidad—, y cinco ejes de política —salud y pensiones públicas, educación pública y formación cultural, economía, ordenamiento territorial en respeto del agua y adaptación al cambio climático, transparencia y participación ciudadana, y justicia, seguridad y equidad—. <sup>114</sup>

## 7. Resultados electorales

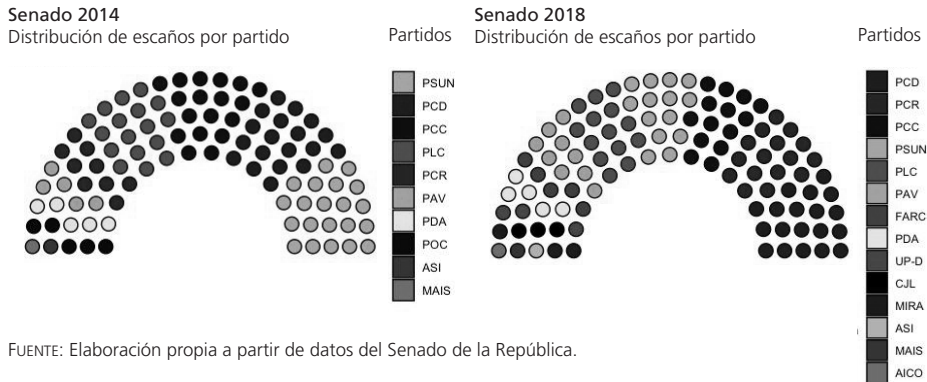
Las elecciones legislativas y presidenciales de 2018 convocaron una de las participaciones electorales más altas de la historia del sistema democrático colombiano, con 48.8 % y 54.4 % respectivamente. En cuanto a partidos con presencia en el Legislativo, se pasó de 10, en 2014, a 14, lo que implicó un aumento de la fragmentación en el número efectivo de partidos, que pasó de 6.3 a 7.4, cifra cercana a la alcanzada en 2006 (gráfica 2).

**Gráfica 2. Participación electoral en las elecciones presidenciales y legislativas, 1978-2018**



FUENTE: Elaboración propia a partir de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>114</sup> Gustavo Petro, *Colombia Humana hacia una era de paz. Líneas generales de nuestro plan de gobierno*, documento para la campaña electoral de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2UZgo8B>>, consultado el 15 de abril de 2019.

**Gráfica 3. Comparativo de la distribución de escaños por partido, 2014-2018**

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Senado de la República.

Ningún partido llegó a un porcentaje de representación superior a 19 %. El más votado fue el PCD, que alcanzó 19 escaños. La cabeza de lista fue el expresidente y senador repitente Álvaro Uribe Vélez, quien alcanzó 5.71 % del total de los votos para el Senado y 34.83 % de todos los votos por el partido. No obstante, su número de escaños fue igual al del periodo anterior. La segunda fuerza legislativa fue el PCR, partido que obtuvo 16 escaños y duplicó su representación en el Senado en comparación con 2014. No obstante, la fuerza legislativa no se tradujo en respaldo a la candidatura presidencial, pues los votos por el partido fueron 34 % superiores a los obtenidos por la candidatura presidencial de Vargas Lleras.

Los dos partidos tradicionales, el PCC y el PLC, obtuvieron 14 escaños cada uno. En el caso del último partido, los votos para el Congreso fueron 79 % superiores a los que obtuvo su candidatura oficial. El partido de gobierno, el PSUN, logró 14 escaños. Estos tres partidos perdieron curules en comparación con 2014, siendo el partido de gobierno el mayor perdedor, pues cedió siete.

Desde los partidos de izquierda o alternativos, el de mayor éxito fue el PAV, con nueve curules que en gran medida fueron producto de la candidatura de Antanas Mockus, excandidato presidencial y dos veces alcalde de Bogotá, que registró un total de 540783 votos, equivalentes a 3.53 % de la votación total para el Senado y 41.01 % de los votos del partido.

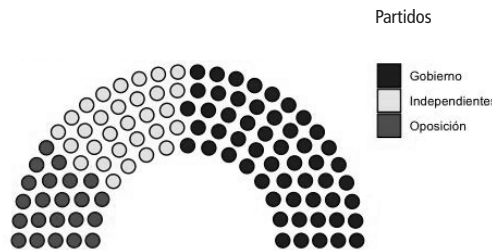
El PDA obtuvo cinco escaños, de los cuales la candidatura más votada fue la del senador repitente y líder de la facción maoísta dentro del partido,

Jorge Robledo, quien con 226 099 votos marcó 1.47 % de los votos totales y 30.7 % de los votos de la lista. Gustavo Petro respaldó una lista de coalición entre un grupo por firmas y tres organizaciones minoritarias: MAIS, UP-D y ASI. Esta lista obtuvo cuatro curules, aunque posteriormente perdería una, pues uno de los senadores electos pasaría a formar parte de la bancada de gobierno.

Por último, dos organizaciones cristianas obtuvieron tres curules cada una: el MIRA, partido que mantiene presencia en el legislativo desde 2002, y el movimiento Colombia Justa Libres, que participaba por primera vez en una contienda electoral. Estas dos organizaciones hacen parte de la coalición de gobierno.

En 2018 se estrenó el uso del estatuto de la oposición, marco normativo que garantiza una serie de derechos para el ejercicio del control político al Ejecutivo, a los partidos políticos que decidan declararse en esa condición y, como innovación democrática, la asignación directa de dos curules, una en cada cámara, a la segunda fórmula presidencial más votada. La obligatoriedad de la declaración de la relación del partido frente al Ejecutivo permite trazar un esquema de bancadas dentro del Legislativo, tal como se observa en la gráfica 4 y el anexo 1.

**Gráfica 4. Comparativo de la distribución de los escaños por bancadas de gobierno y oposición, 2018**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Senado de la República.

Así, la coalición de gobierno alcanzó 50.9 % de los escaños y está encabezada por el PCD (19 escaños) y el PCC (14 escaños). La bancada independiente está en control de 28.3 % de las sillas en el Senado y está integrada por el PCR (16 escaños) y el PLC (14 escaños). Por último, la banca de oposición en total suma 20.7 % de los escaños.

El país tiene una cuota de género de sólo 30 % de la lista sin imposición de un orden específico a las listas. La mayoría de partidos proponen listas abiertas, por lo que resulta más difícil garantizar el acceso de un equivalente de candidatas electas. Según cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el número de mujeres electas ha pasado de 7.1 % en 1991 a 23.4 % en 2018 en la cámara alta, y en la cámara baja de un 8.6 % a 18.1 % durante el mismo periodo, siendo el Congreso electo el de mayor número de mujeres legisladoras.<sup>115</sup>

En las elecciones presidenciales, las tres fórmulas más fuertes obtuvieron, para la primera vuelta, los siguientes resultados: Sergio Fajardo-Claudia López 4 602 916 votos (23.78 %); Gustavo Petro-Ángela María Robledo 4 859 069 votos (25.03 %); e Iván Duque-Marta Lucía Ramírez 7 616 857 (39.34 %). La cercanía de la votación entre la segunda y tercera opción, junto con la notable distancia de la candidatura del PCD, generaron expectativas en las alianzas para la segunda vuelta electoral.

Dentro de los partidos de la coalición que acompañó a Fajardo hubo un intenso debate sobre si apoyar a la candidatura de Gustavo Petro, abstenerse, promover el voto en blanco o dejar en libertad a sus militantes y simpatizantes. Al final, la última opción fue la elegida, no sin que el binomio presidencial optara por manifestar su posición; así, mientras Fajardo anunció el voto en blanco, su fórmula decidió apoyar activamente al candidato de izquierda para la segunda vuelta.<sup>116</sup>

El PCD confirmó su delantera en la segunda vuelta, e Iván Duque ganó la Presidencia con un total de 10 398 689 votos, que representan 51.03 % de los posibles, mientras que Gustavo Petro obtuvo 41.77 % del total de la votación, la más alta de la historia para un candidato de izquierda en Colombia. El voto en blanco alcanzó 4.20 % de las preferencias electorales, no muy distante de los resultados de 2014, cuando obtuvo 4.02 % de la votación.<sup>117</sup>

Al observar el comportamiento electoral de las dos candidaturas más fuertes, es posible identificar la concentración territorial del voto por Iván Duque en los departamentos del centro del país, mientras que el voto

<sup>115</sup> ONU, PNUD, *Balance de la Participación Política de las Mujeres en las Elecciones Legislativas 2018*, 16 de marzo de 2018, Bogotá, disponible en <<https://bit.ly/2IsoNIu>>, consultado el 15 de abril de 2019.

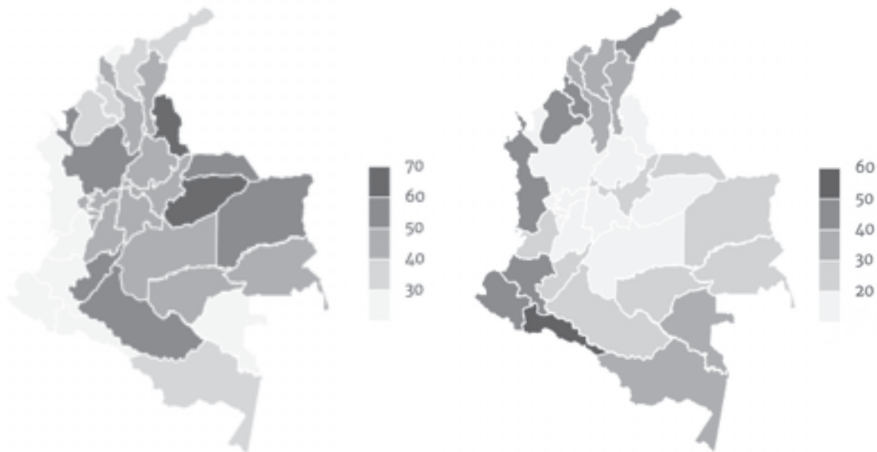
<sup>116</sup> “Aún se puede”: el apoyo de Mockus y Claudia López a Petro”, *Revista Semana*, 6 de agosto de 2018, Política, disponible en <<https://bit.ly/2JoIKE8>>, consultado el 15 de abril de 2019.

<sup>117</sup> “Así ha evolucionado el voto en blanco en Colombia”, *El Espectador*, 3 de junio de 2018, Política, disponible en <<https://bit.ly/2UE2oSp>>, consultado el 15 de abril de 2019.

por Gustavo Petro estuvo concentrado en las costas, en especial en la costa del pacífico colombiano.

La distribución de los votos que se observa en el mapa inferior permite recordar la distribución de los del plebiscito por la paz. Al respecto, Liendo y Guavita encuentra una correlación positiva entre la votación por el “No” y la votación por Duque, ya que hay una mayor probabilidad de que en un municipio donde el “No” ganó también hubiera una alta votación por el candidato del centro democrático.

**Mapa 1. Concentración territorial de la votación en primera vuelta, comparativo**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos electorales de la Registraduría General de la Nación.

Antioquía, departamento de origen del expresidente Uribe, es uno de los sitios con mayor presencia del candidato del Uribismo. También registra buena presencia Duque en los departamentos fronterizos con Venezuela, Norte de Santander, Arauca, Casanare y Vichada—, afectados por el conflicto entre el Estado y la guerrilla del ELN y por la crisis venezolana.

Duque también presenta una alta votación en los departamentos del Huila y Caquetá, zonas con tradicional presencia de la guerrilla de las FARC. Por último, en el centro del país, aunque el PCD marca un buen registro, no logró el dominio, pues estas zonas fueron disputadas con Fajardo.

Petro logra un buen comportamiento en los departamentos costeros y del sur del país. En la costa pacífica logra alta competencia en tres de los



departamentos de la región, Nariño, Cauca y Chocó, afectados por el conflicto entre el Estado y las guerrillas, y con gran número de población afrocolombiana e indígena. El único departamento que no consigue es el valle del Cauca, tercera economía del país y disputado con el candidato Fajardo.

En la costa atlántica también registra una votación relevante, lo cual puede deberse tanto a la conexión personal del candidato con la región —por su origen familiar—, como a la historia de respaldo a candidaturas subnacionales en dichos territorios en oportunidades anteriores y a la alianza durante el proceso de consulta con el exalcalde de Santa Marta. En el centro del país, el candidato no registra una presencia competitiva, a pesar de haber sido alcalde de la ciudad de Bogotá, la más poblada del país, en el periodo 2011–2015. En la ciudad, la fórmula más votada fue Fajardo-López.

Para la segunda vuelta es posible identificar la consolidación del voto en el centro del país por parte de Duque, y del pacífico por parte de Petro. La diferencia parece estar en que, mientras Duque avanzó en la región Caribe y capturó el voto de otras candidaturas derrotadas en la primera vuelta, en especial el voto que había respaldado la candidatura de Germán Vargas Lleras,<sup>118</sup> parte del voto ganado por Petro en esa región pareció desmovilizarse.

### 7.1. *Las FARC como partido político*

Una novedad electoral de 2018 fue el acceso a la competencia electoral de las FARC, rebautizadas como Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, a través de un partido político fundado en 2017.<sup>119</sup> Aunque los acuerdos de paz les asignaron 10 escaños en el Congreso durante ocho años, el partido asumió el reto de iniciar campañas para el Legislativo y a la Presidencia.

Para las FARC, el ambiente de competencia presidencial fue accidentado. La campaña de Rodrigo Londoño, exnegociador de paz y comandante por parte de la insurgencia, fue retirada por las amenazas a su seguridad

<sup>118</sup>Juan Pablo Milanese, “Patrones espaciales de comportamiento electoral. Análisis de la distribución geográfica de los votos de Iván Duque y Gustavo Petro”, Fredy Barrero (ed.), *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018: Nuevos acuerdos ante diferentes retos*, Bogotá, Fundación Konrad Adanauer, 2019.

<sup>119</sup>Juanita León y Tatiana Duque, “El debut de las Farc”, *La Silla Vacía*, Silla Nacional, 28 de agosto de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2Ix2Ieh>>, consultado el 15 de abril de 2019.

—resultado de una serie de protestas violentas durante sus giras—, así como por su estado de salud.<sup>120</sup>

En las elecciones legislativas, el partido sólo obtuvo un aproximado de 52 000 votos para la cámara alta y 30 000 en la cámara baja, con una participación inferior a cien votos en más de 90 % de los municipios del país y sin lograr ser la primera opción de voto en ningún municipio, incluso en territorios estratégicos o históricos para la agrupación, como los departamentos de Caquetá o Putumayo.<sup>121</sup>

## 7.2. Amenazas electorales

Observadores de la sociedad civil indican que las elecciones de 2018 presentaban el menor número de municipios con riesgos electorales en la historia reciente, asociados tanto con la violencia como con la transparencia electoral.<sup>122</sup> No obstante, el proceso electoral no estuvo exento de situaciones que amenazaron la transparencia electoral.

Durante las votaciones interpartidarias se presentó un problema de escasez de boletas, especialmente en la consulta del PCD, lo que generó protestas entre aspirantes y votantes, y, finalmente, la autorización a los últimos para llevar sus propias boletas.<sup>123</sup> Además, analistas señalaron que, contrario al principio de secreto del voto, la registraduría capturó los datos de los participantes sin informar claramente su uso y disposición final.<sup>124</sup>

<sup>120</sup> “FARC se retira de las elecciones presidenciales de Colombia por el estado de salud de su candidato Rodrigo Londoño, alias Timochenko”, *BBC News*, 8 de marzo de 2018, Mundo, disponible en <<https://bbc.in/2IxAAHX>>, consultado el 15 de abril de 2019.

<sup>121</sup> Juanita Vélez, “Sin muchos votos y con temor, FARC apuestan por las alianzas en 2019”, *La Silla Vacía*, Silla nacional, 19 de enero de 2019, disponible en <<https://bit.ly/2U4jW5n>>, consultado el 15 de abril de 2019.

<sup>122</sup> Camilo Vargas, “Análisis de los factores de riesgo para las elecciones nacionales de 2018”, Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral MOE, *Mapa y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales Colombia 2018*, Bogotá, Misión de Observación Electoral, 2018.

<sup>123</sup> “Elecciones interpartidarias en Colombia: usan fotocopias e impresiones de emergencia ante la falta de papeletas”, *BBC News*, 11 de marzo de 2018, Mundo, disponible en <<https://bbc.in/2UEQcRi>>, consultado el 15 de abril de 2019.

<sup>124</sup> Clara Rodríguez, “Elecciones del 11 de marzo: fallas e irregularidades”, *Razón pública*, Política y gobierno, 19 de marzo de 2019, disponible en <<https://bit.ly/2KOFDqk>>, consultado el 15 de abril de 2019.

Un problema recurrente en las elecciones legislativas es el voto nulo. En 2018 alcanzó 6 % y 9.2 % para el Senado y la Cámara respectivamente. Falta saber si esta situación es producto de la incomprensión del diseño del tarjetón o realmente abstención activa, pero lo cierto es que genera efectos prácticos, al elevar el umbral electoral.<sup>125</sup>

También destacó la falta de respuesta efectiva de las instituciones electorales a la orden del Consejo de Estado de revisar el software de conteo de votos, debido a irregularidades presentadas en las elecciones de 2014.<sup>126</sup> Aunado a esto, la misión electoral de la Organización de los Estados Americanos emitió varias observaciones, entre las que resalta la consideración de amenaza que para las elecciones representó la polarización entre las candidaturas y el ambiente de noticias falsas difundidas por las redes sociales y los medios electrónicos.<sup>127</sup>

Por último, hubo dos denuncias de coerción al electorado que trascendieron a investigaciones judiciales con visibilidad mediática: la hecha en contra de la representante a la Cámara y aspirante al Senado, Aída Merlano, por compra de votos —proceso que terminó con la pérdida de investidura de la legisladora—, y la aceptación de cargos por compra de votos del equipo de campaña de reelección de la representante a la Cámara, Margarita Restrepo.<sup>128</sup>

## 8. Conclusiones

La contienda electoral de 2018 continuó la división del electorado por el derrotero impuesto desde las elecciones presidenciales de 2014 y del plebiscito de 2016: disputa entre un sector de derecha opuesto a la paz, y un grupo

<sup>125</sup> *Ibidem*

<sup>126</sup> Clara Rodríguez, “El riesgo de fraude en la segunda vuelta”, *Razón pública*, Política y gobierno, disponible en <<https://bit.ly/2GuI5OA>>, consultado el 15 de abril de 2019.

<sup>127</sup> Organización de los Estados Americanos, *Informe preliminar MOE*, 12 de marzo de 2018, Misión de Veeduría Electoral de la OEA, disponible en <<https://bit.ly/2LE1DRa>>, consultado el 15 de abril de 2019.

<sup>128</sup> “Miembro de la campaña de representante Margarita Restrepo acepta compra de votos”, *El País*, 22 de junio de 2018, Elecciones, disponible en <<https://bit.ly/2VbRMto>>, consultado el 16 de abril de 2019.

de sectores que van desde la izquierda hasta el centro derecha que no logran coordinar sus intereses y actuar de forma unificada.

Las reformas políticas de 2003 en adelante buscaron organizar el sistema de partidos, al aumentar los costos para la creación de organizaciones políticas e imponer regulaciones a la disciplina interna y de bancada. A la par, el uso de mecanismos alternos de participación, como las candidaturas alternas, crecieron gracias, en parte, a la eficacia que han demostrado. Aun así, el impulso organizador del sistema político ha quedado truncado por las vías alternativas abiertas.

No obstante, surgieron nuevas formas de coordinación entre partidos: las consultas interpartidarias y el estatuto de la oposición. El sistema parece evolucionar desde el multipartidismo extremo o fragmentario, instaurado en la década del dos mil, a un sistema de coaliciones, por ahora dividido en tres grupos. Falta ver si estos bloques ganan institucionalización con el tiempo y devienen en bloques partidarios, al estilo del Chile previo a la reforma política de 2015, o si sólo funcionan como estrategias electorales temporarias.

Por último, aunque los riesgos a los procesos electorales se han reducido significativamente, las denuncias hechas por las candidaturas en torno al fraude electoral y hechos como la falta de papeletas o el registro de electores en las consultas interpartidistas, revelan las debilidades persistentes en los procesos y requieren tanto de un mayor fortalecimiento de las instituciones electorales nacionales —en especial de su capacidad de sanción—, como la necesidad de introducción de innovaciones democráticas que desincentiven viejas prácticas de coacción al elector.

## 9. Fuentes consultadas

- ÁLVAREZ, Sebastián, “Coaliciones y firmas: los nuevos viejos actores”, Fredy Barrero (ed.), *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018. Nuevos acuerdos ante diferentes retos*, Bogotá, Fundación Konrad Adanauer KAS, 2019.
- BASSET, Yann, “Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia”, *Estudios Políticos*, núm. 52, enero-junio, Medellín, Universidad de Antioquia, 2018.
- “Elecciones interpartidarias en Colombia: usan fotocopias e impresiones de emergencia ante la falta de papeletas”, *BBC News*, 11 de marzo de 2018, Mundo, disponible en <<https://bbc.in/2UEQcRi>>, consultado el 15 de abril de 2019.

- “FARC se retira de las elecciones presidenciales de Colombia por el estado de salud de su candidato Rodrigo Londoño, alias Timochenko”, *BBC News*, 8 de marzo de 2018, Mundo, disponible en <<https://bbc.in/2IxAAHX>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- CAICEDO, Juan Manuel, “¿‘Ésta es la paz de Santos?’: el partido Centro Democrático y su construcción de significados alrededor de las negociaciones de paz”, *Revista CS*, núm. 19, mayo-agosto, Cali, Editorial de la Universidad Icesi, 2016.
- DUQUE, Iván y Marta Ramírez, *203 propuestas. Iván Duque y Marta Lucía Ramírez*, documento para la campaña electoral de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2v0XCPh>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- “Así ha evolucionado el voto en blanco en Colombia”, *El Espectador*, 3 de junio de 2018, Política, disponible en <<https://bit.ly/2UE2oSp>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- “Miembro de la campaña de representante Margarita Restrepo acepta compra de votos”, *El País*, 22 de junio de 2018, Elecciones, disponible en <<https://bit.ly/2VbRMto>>, consultado el 16 de abril de 2019.
- FAJARDO, Sergio, *Resumen ejecutivo: Plan de gobierno de la campaña presidencial de Sergio Fajardo*, documento para la campaña electoral de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2Lbhm9V>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- GUZMÁN, Álvaro, “Mecanismos de refrendación”, *El País*, 26 de junio de 2013, disponible en <<https://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/alvaro-guzman-barney/mecanismos-de-refrendacion.html>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- LEÓN, Juanita y Tatiana Duque, “El debut de las Farc”, *La Silla Vacía*, Silla Nacional, 28 de agosto de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2Ix2Ieh>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- MILANESE, Juan Pablo, “Patrones espaciales de comportamiento electoral. Análisis de la distribución geográfica de los votos de Iván Duque y Gustavo Petro”, Fredy Barrero (ed.), *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018: Nuevos acuerdos ante diferentes retos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer KAS, 2019.
- MORENO, Erika y María Escobar-Lemmon, “Mejor solo que mal acompañado: political entrepreneurs in Colombia”, Peter Siavelis y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: political recruitment and democracy in Latin America*, St. Belle Vernon, Pennsylvania State Press, 2008.
- ONU PNUD, *Balance de la Participación Política de las Mujeres en las Elecciones Legislativas 2018*, 16 de marzo de 2018, Bogotá, disponible en <<https://bit.ly/2IsoNlu>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Informe preliminar MOE*, 12 de marzo de 2018, Misión de Veeduría Electoral de la OEA, disponible en <<https://bit.ly/2LE1DRa>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- PETRO, Gustavo, *Colombia Humana hacia una era de paz. Líneas generales de nuestro plan de gobierno*, documento para la campaña electoral de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2UZgo8B>>, consultado el 15 de abril de 2019.

- PIZARRO, Eduardo, *La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales*, Working Paper #292, Indiana, The Helen Kellogg Institute for International Studies, 2002.
- “Aún se puede”: el apoyo de Mockus y Claudia López a Petro”, *Revista Semana*, 6 de agosto de 2018, Política, disponible en <<https://bit.ly/2JoIKE8>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- “Consulta liberal solo movilizó al 2,12 % de los 35 millones habilitados para votar”, *Revista Semana*, 18 de noviembre de 2017, Política, disponible en <<https://bit.ly/2W5z43M>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- RODRÍGUEZ, Clara, “Elecciones del 11 de marzo: fallas e irregularidades”, *Razón pública*, Política y gobierno, 19 de marzo de 2019, disponible en <<https://bit.ly/2KOFDqk>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- RODRÍGUEZ, Clara, “El riesgo de fraude en la segunda vuelta”, *Razón pública*, Política y gobierno, disponible en <<https://bit.ly/2GuI5OA>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- ROJAS, Diana, “La falla estatal y la globalización”, *Análisis político*, vol. 20, núm. 61, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2007.
- SIMBAQUEVA, Jeimmy Ximena, *El plebiscito por la paz, una herramienta de legitimación jurídica*, tesis para obtener el grado de abogada, Bogotá, Universidad Católica de Colombia, 2016.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Democracy index 2018*, disponible en <<https://bit.ly/2zodU8q>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- TOKATLIAN, Juan G., “La construcción de un Estado fallido en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia”, *Análisis político*, vol. 21, núm. 64, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- VARGAS, Camilo, “Análisis de los factores de riesgo para las elecciones nacionales de 2018”, Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral MOE, *Mapa y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales Colombia 2018*, Bogotá, Misión de Observación Electoral, 2018.
- VÉLEZ, Juanita, “Sin muchos votos y con temor, FARC apuestan por las alianzas en 2019”, *La Silla Vacía*, Silla nacional, 19 de enero de 2019, disponible en <<https://bit.ly/2U4jW5n>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- WEINTRAUB, Michael, Juan F. Vargas y Thomas. E. Flores, “Vote choice and legacies of violence: evidence from the 2014 Colombian presidential elections”, *Research and politics*, vol. 2, núm. 2, abril-junio, SAGE Journals, 2015.

## 10. Anexos

**Tabla 1. Confianza en los partidos políticos, 1996-2017**

Pregunta	Promedio	Máximo	Años	Mínimo	Años	Medición 2017
Mucha confianza	3 %	5 %	2004/2005/2009	1 %	2011/2017	1 %
Algo de confianza	14 %	20 %	2009/2010	7 %	2003/2007	9 %
Poca confianza	35 %	41 %	2007/2011	28 %	2002/2003	29 %
Ninguna confianza	46 %	63 %	2003	31 %	2009	60 %

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2019.

**Tabla 2. Organización de las bancadas legislativas, 2018-2022**

Bancada	Partidos	Escaños
Gobierno	Centro Democrático, Partido Conservador, MIRA, Colombia Justa Libres	54
Oposición	Alianza Verde, Polo Democrático, Lista de la decencia, Unión Patriótica, Más y FARC	22
Independientes	Partido Liberal, Cambio Radical	30

FUENTE: Elaboración propia a partir de Acuña y González.

### Lista de siglas

ASI: Alianza Social Independiente

AICO: Autoridades Indígenas de Colombia

CJL: Colombia Justa Libres

FARC: Fuerza Alternativa Revolucionaria de Colombia

MAIS: Movimiento Alternativo Indígena y Social

MIRA: Movimiento Independiente de Renovación Absoluta

PCC: Partido Conservador Colombiano

PCD: Partido Centro Democrático

PCR: Partido Cambio Radical

PDA: Polo Democrático Alternativo

PLC: Partido Liberal Colombiano

POC: Partido Opción Centro

PSUN: Partido Social de Unidad Nacional

PAV: Partido Alianza Verde

UP-D: Unión Patriótica-Coalición Decentes

# Chile 2017: relatos y elementos para comprender los resultados electorales

*Nicolás Freire Castello*

SUMARIO: 1. Resumen; 2. Elección presidencial; 3. Elección parlamentaria; 4. Conclusiones, discusiones y desafíos; 5. Fuentes consultadas.

## 1. Resumen

El 19 de noviembre de 2017 se llevaron a cabo en Chile elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales, aunque las últimas no son objeto del presente escrito.<sup>129</sup>

En cuanto a las presidenciales, los resultados forzaron una segunda vuelta electoral, que se realizó el 17 de diciembre del mismo año, y en la que resultó vencedor el candidato de la coalición Chile Vamos (de centroderecha), Sebastián Piñera, quien derrotó a Alejandro Guillier, candidato de La Fuerza de la Mayoría (centroizquierda), conformada por partidos de la coalición hasta entonces gobernante.

De las parlamentarias, resulta interesante señalar dos factores: el primero, relacionado con la implementación de un nuevo sistema electoral y de una nueva institucionalidad parlamentaria que busca asegurar la

<sup>129</sup>Texto elaborado para su discusión en el conversatorio “Elecciones en América Latina 2017-2019: nuevos actores y calidad de la democracia”, organizado por el Tecnológico de Monterrey y realizado el 21 de febrero de 2019.



proporcionalidad y la representatividad a partir de una serie de factores como la aplicación del sistema D'Hondt, el redistritaje y el aumento del número de escaños en cada Cámara, entre otros; y el segundo, relacionado con la renovación parcial del Congreso Nacional, toda vez que, de acuerdo con los arreglos imperantes, correspondía renovar la totalidad de la Cámara de Diputados y sólo la mitad del Senado de la República, lo que implica la coexistencia de dos categorías de parlamentarios presentes actualmente en el hemiciclo, que responden a realidades institucionales distintas.

## 2. Elección presidencial

La *Constitución Política de la República de Chile* establece, en su capítulo IV (del Gobierno), que tanto el gobierno como la administración del Estado corresponden al presidente de la república (art. 24). En ella también se fijan los requisitos y el periodo de duración del ejercicio del cargo (art. 25). En líneas generales, señala como edad mínima para ser elegido presidente los 35 años de edad, y que el mandato durará cuatro años, sin posibilidad de reelección para el periodo siguiente.

En cuanto a la forma de elección, el artículo 26 establece un sistema mayoritario de doble turno electoral, cuyo procedimiento considera la votación directa y la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos para resultar electo, es decir, excluyendo votos nulos y blancos. La *Ley Orgánica Constitucional* rige estos procedimientos.<sup>130</sup>

El dispositivo constitucional considera la institución del balotaje, toda vez que ningún candidato obtenga la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos. Nos encontramos, entonces, frente a una segunda vuelta electoral de carácter cerrado, en la que podrán participar los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías, resultando electo en ésta quien obtenga el mayor número de sufragios.

<sup>130</sup> Las leyes orgánicas constitucionales son leyes de categoría especial en el ordenamiento jurídico chileno, referidas a ciertas materias expresamente previstas por la Constitución. Para éstas se guardan consideraciones especiales relacionadas tanto con los quórum necesarios para su aprobación, modificación o derogación, como para el control de su constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional.

Con respecto a la participación, desde 2012 —con la promulgación de la *Ley núm. 20.568*, que regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones—, ésta se realiza bajo la consignación de la inscripción automática y el voto voluntario. Dicha normativa invierte el principio que regía anteriormente, según el cual, una vez inscrito en los registros electorales (voluntariamente), recaía sobre el ciudadano la obligación de ejercer el sufragio en todos los procesos electorales, exponiéndose a sanciones económicas y coercitivas en caso de no hacerlo.

La *Ley núm. 18.700 (Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios)* regula el procedimiento específico para la realización de las elecciones mencionadas, considerando los mecanismos para la inscripción de candidaturas y el desarrollo de la elección. En este sentido, y en términos generales, podrán ser inscritos como candidatos a la Presidencia aquellos que sean postulados por los partidos o coaliciones de partidos, así como candidatos independientes (art. 13) que cuenten con el patrocinio (las firmas ante notario) de un número de ciudadanos correspondiente, al menos, a “0.5% de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de diputados”.

Junto al marco normativo general que hasta aquí se expone, desde 2012 rige también la *Ley núm. 20.640*, que *Establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y de alcaldes*. Si bien dicho instrumento reglamenta el proceso para que los partidos o conglomerados políticos inscriban sus candidaturas para participar en las primarias vinculantes, no establece obligatoriedad alguna para éstos respecto a la necesidad de que definan las candidaturas por medio de este procedimiento, quedando a la voluntad de los actores la realización de las primarias en cuestión.

Cabe destacar, en lo referente a la realización de votaciones primarias, que la ley establece la posibilidad de que cada partido o conglomerado participante determine el sistema que pretende adoptar, de entre tres opciones posibles: cerradas (donde pueden participar sólo los afiliados al partido o a la coalición), semiabiertas (a los afiliados del partido o coalición y los independientes sin afiliación política) y abiertas (a todos los electores habilitados para sufragar).

Por último, vale la pena señalar, como característica propia de la elección presidencial de 2017, la modificación a la Ley núm. 18.700 (llevada a cabo en 2016), por medio de la cual se permitió el voto de los chilenos en el exterior, tanto para las elecciones presidenciales como para las elecciones primarias.

Con este esquema se vivió en Chile la carrera presidencial durante 2017. En ese momento, Michelle Bachelet gobernaba por segunda vez el país, siendo electa en 2013, cuando encabezaba una coalición de partidos de centroizquierda, denominada Nueva Mayoría.<sup>131</sup>

El 2 de julio de 2017 se realizaron las elecciones primarias. En ellas participaron candidatos de dos coaliciones: Chile Vamos y Frente Amplio (izquierda). Ambas elecciones fueron semiabiertas, así que pudieron votar tanto los afiliados a los distintos partidos políticos que conformaban las coaliciones<sup>132</sup> como los ciudadanos sin afiliación partidista.

En Chile Vamos, con 58.35 % de los votos, el ganador resultó ser Sebastián Piñera (apoyado por la Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional y el Partido Regionalista Independiente), quien se impuso a Manuel José Ossandón (candidato independiente, exmiembro de Renovación Nacional, con 26.25 % de los sufragios), y Felipe Kast (apoyado por Evolución Política y que obtuvo 15.40 % de los votos).

Respecto al Frente Amplio, Beatriz Sánchez (apoyada por Revolución Democrática, el Partido Humanista, Poder Ciudadano, el Partido Liberal de Chile y el Partido Ecologista Verde de Chile) se impuso (con 67.58 % de los votos) a Alberto Mayol (32.42 %, apoyado por el Partido Igualdad).

Por su parte, la coalición gobernante, Nueva Mayoría, no logró el acuerdo entre los partidos que la integraban para la realización de primarias, por lo que hubo dos candidatos en la primera vuelta electoral: Carolina Goic, abanderada del Partido Demócrata Cristiano, y Alejandro Guillier, quien se postuló en calidad de independiente, pero con el apoyo del resto de los

<sup>131</sup> La coalición gobernaba por primera vez el país, toda vez que los anteriores gobiernos de centroizquierda (Aylwin, 1990-1994; Frei, 1994-2000; Lagos, 2000-2006 y Bachelet, 2006-2010) habían estado compuestos por otra coalición, denominada Concertación de Partidos Por la Democracia (Concertación). La distinción fundamental entre la Concertación y la Nueva Mayoría radica en el ingreso oficial del Partido Comunista a esta última.

<sup>132</sup> En el caso de Chile Vamos, los partidos eran: Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, Partido Regionalista Independiente y Evolución Política. En el caso del Frente Amplio, los partidos eran: Revolución Democrática, Partido Humanista, Poder Ciudadano, Partido Liberal de Chile, Partido Ecologista Verde de Chile y Partido Igualdad.

partidos de la coalición, que ahora —con la ausencia de la Democracia Cristiana— vendrían a conformar la Fuerza de la Mayoría.<sup>133</sup>

Al 21 de agosto de 2017 (plazo legal para la formalización de candidaturas) resultaron inscritos ocho candidatos: Eduardo Artés, por el partido Unión Patriótica; Alejandro Guillier, como independiente (con 61 403 de firmas patrocinantes y el apoyo informal de los partidos de la Fuerza de la Mayoría); José Antonio Kast, como independiente (con 43 461 firmas patrocinantes); Alejandro Navarro, por el partido País; Carolina Goic, por el partido Demócrata Cristiano; Marco Enríquez-Ominami, por el partido Progresista; además de aquellos que habían resultado ganadores en las elecciones primarias de julio 2017: Beatriz Sánchez, por el conglomerado Frente Amplio, y Sebastián Piñera, por el conglomerado Chile Vamos. Así, con la participación de estos ocho candidatos, se desarrolló la campaña electoral presidencial chilena de cara a las elecciones del 19 de noviembre de 2017.

La campaña estuvo fuertemente tensionada por algunas temáticas relacionadas con los requerimientos legales de la nueva normativa sobre propaganda, financiamiento electoral y las atribuciones del Servicio Electoral. Del mismo modo, las discusiones fueron variadas, y giraron en torno a la franja electoral (instancia propagandística gratuita, normada por ley, para la difusión de partidos y candidatos en televisión abierta), la participación en debates (televisivos y radiales), la difusión de encuestas y la normativa relacionada con la participación y los datos provenientes de las redes sociales.

Desde el punto de vista de la discusión política y electoral, se focalizó en la crítica dicotómica referida a los dos gobiernos anteriores: el de Michelle Bachelet (en curso, y cuya continuidad estaría representada por el candidato Alejandro Guillier) y el de Sebastián Piñera (2010-2014), quien volvía a ser candidato a la Presidencia. A esta discusión se agregó la impulsada por Beatriz Sánchez, dirigida a la crítica transversal a los dos grandes conglomerados que habían gobernado el país hasta ese entonces, representados, justamente, por los candidatos Piñera y Guillier.

De los otros candidatos, y en términos muy generales, José Antonio Kast realizaba un llamado a lo que definió como la “derecha sin

<sup>133</sup>La Fuerza de la Mayoría la integrarían, entonces, el Partido Socialista, el Partido Por la Democracia, el Partido Radical, el Partido Comunista de Chile, la Izquierda Ciudadana, el Movimiento Amplio Social Región y el Partido Por la Integración Regional.

complejos”, apostando a disputar la Presidencia en la segunda vuelta junto a Sebastián Piñera; Marco Enríquez-Ominami, siguiendo la misma línea de Sánchez y que él tiempo atrás en candidaturas anteriores, apelaba a lo que denominó la “crítica al duopolio”; Carolina Goic, aludía al “centro político” y la “política de los acuerdos”; Alejandro Navarro avanzaba con una propuesta marcada por la crítica al sistema económico; y Eduardo Artés enarbolaba una postura que podría definirse como “antisistémica”, tanto en términos políticos, como económicos.

El 19 de noviembre de 2017 se realizaron las elecciones presidenciales, con los siguientes resultados en porcentajes de votación: Sebastián Piñera, 36.64 %; Alejandro Guillier, 22.70 %; Beatriz Sánchez, 20.27 %; José Antonio Kast, 7.93 %; Carolina Goic, 5.88 %; Marco Enríquez-Ominami, 5.71 %; Eduardo Artés, 0.51 %; y Alejandro Navarro, 0.36 %. La participación electoral alcanzó 46.7 % del total de padrón electoral, constituido por 14 347 288 ciudadanos, y la participación del voto en el extranjero alcanzó cerca de 30 % de los 39 137 inscritos.

En virtud de los resultados, se activó el dispositivo normativo que disponía la realización de una segunda vuelta electoral (a efectuarse el 17 de diciembre), en la que participarían las dos primeras mayorías relativas: Sebastián Piñera y Alejandro Guillier.

Desde el punto de vista político, los resultados no dejaron de ser llamativos. Por una parte, resultó sorpresiva la alta votación obtenida por Beatriz Sánchez, al punto de poner en serio peligro la participación del entonces candidato oficialista, Alejandro Guillier, en la segunda vuelta. La sorpresa provino, además, por el alto número de votación alcanzado por un conglomerado como el Frente Amplio, de reciente constitución, toda vez que, habiendo sido constituido formalmente el 21 de enero de 2017, era la primera vez que llevaba un candidato a la elección presidencial. En segundo lugar, resultó llamativa la votación obtenida por el candidato de derecha, José Antonio Kast, reflejando cierta desafección del electorado del mismo sector para con Sebastián Piñera. Por último, no dejó de llamar la atención el bajo nivel de votación obtenido por la candidata de la Democracia Cristiana, Carolina Goic, toda vez que la fuerza electoral del partido (en las elecciones municipales de 2016), se asentaba en torno a 12 %.

En este escenario, el 17 de diciembre de 2017 se realizó en Chile la segunda vuelta presidencial. Con un leve aumento de la participación electoral (que alcanzó 49.02 % del electorado), el resultado de las urnas señaló la victoria de Sebastián Piñera sobre Alejandro Guillier (54.57 % y 45.43 % de votos respectivamente). Piñera accedía, así, a su segundo mandato, que duraría desde el 11 de marzo de 2018 hasta el 11 de marzo de 2022.

### 3. Elección parlamentaria

Simultáneamente a la elección presidencial, el 19 de noviembre de 2017 se realizó en Chile la elección parlamentaria, con la peculiaridad de que el nuevo sistema electoral para la composición de las cámaras se aplicó por primera vez, aunque parcialmente, en virtud de la disposición normativa que indica la renovación total de la Cámara de Diputados y la renovación parcial (la mitad) del Senado de la República cada cuatro años.

Hasta ese momento, la composición del Congreso Nacional de Chile disponía la presencia de una Cámara de Diputados, compuesta por 120 parlamentarios, y de un Senado de la República, integrado por 38 senadores. La nueva normativa aumentó, a partir de la elección de 2017, a 155 el número de diputados y a 43 el número de senadores, que subirá a 50 para 2022.

Del mismo modo, y en términos generales, el sistema electoral utilizado hasta entonces era el conocido como “binominal”, esto es, que se elegían dos diputados por cada uno de los 60 distritos existentes y dos senadores por cada una de las 19 circunscripciones electorales. La nueva normativa, junto con la incorporación de un sistema proporcional (basado en el mecanismo de conversión D’Hondt), disminuyó a 28 los distritos electorales de las diputaciones y a 16 el número de las circunscripciones senatoriales (una por región: 15 en 2017, 16 a partir de septiembre de 2018).

En términos de duración del mandato representativo, la nueva normativa no innovó sobre los cuatro años para los diputados y ocho años para los senadores, ni tampoco respecto a la renovación cada cuatro años de la totalidad de la Cámara y de la mitad del Senado.

Es por esto que los efectos de la entrada en vigor del nuevo sistema electoral y la nueva composición de las cámaras fueron parciales en el Congreso, que actualmente, y desde noviembre de 2017, está conformado por legisladores ingresados a partir de la nueva legislación (155 diputados y 24 senadores electos con el nuevo sistema electoral proporcional moderado), y los electos con el antiguo sistema binominal, que se encontraban en la mitad del respectivo mandato (19 senadores).

Urge entonces, para la comprensión cabal de la dimensión de los cambios y sus justificaciones, concentrar brevemente la atención en el relato histórico de la estructura del sistema previo, para luego analizar el actual.

a) *Sobre el origen y el funcionamiento del sistema electoral binominal y la estructura institucional del Congreso Nacional pre-2017*

El 5 de octubre de 1988 se llevó a cabo en Chile un plebiscito de carácter nacional, por medio del cual se daba facultad a la ciudadanía para dirimir la continuidad de Augusto Pinochet Ugarte como presidente de la república. Los resultados arrojados por el plebiscito fueron categóricos: con 55.99 %, se impuso la opción del “No”, mientras que la opción del “Sí”, que abogaba por la continuidad del dictador en el poder, obtuvo 44.01 % de los votos.

Tras el plebiscito se activó la vigesimonovena disposición transitoria de la Constitución, que señalaba la convocatoria de una elección de presidente de la república y de parlamentarios en conformidad a los preceptos permanentes de esta Constitución y de la ley, aunque continuaba en sus funciones por un año más el presidente de la república en ejercicio y la Junta de Gobierno.

La modificación apuntó al completo rediseño del mapa electoral del país, estableciendo la división en 60 distritos de diputados y 13 circunscripciones de senadores. Además, incorporó la elección de dos parlamentarios por distrito o circunscripción, dando origen al llamado sistema binominal, que caracterizó buena parte de la transición política nacional.

El funcionamiento de dicho sistema electoral no sólo suponía la elección de dos parlamentarios por distrito, sino que, para ello, establecía un sistema de competición por listas (pactos o partidos). Cada partido o conglomerado que decidiese participar de la elección de un distrito o circunscripción podría

hacerlo inscribiendo hasta dos candidatos en su propia lista, mientras que los independientes podrían inscribir en su propia lista tan sólo sus respectivas candidaturas.

Además, el sistema establecía la asignación de los dos escaños del distrito o la circunscripción a los candidatos de una misma lista, en caso de que ésta hubiese alcanzado el doble de los votos de la lista que le siguiera, situación que se conoció como “el doblaje”. Si ninguna de las listas hubiere doblado en número de sufragios de otra, entonces resultarían electos los candidatos con mayores preferencias individuales de las dos con mayor número de votos obtenidos. En caso de empate por número de votos obtenidos por las listas (para la identificación de las primeras mayorías correspondientes), resultaría electo el candidato que comparativamente hubiera obtenido el mayor número de preferencias individuales.

La ingeniería institucional aplicada al sistema —y de la que derivaron sus efectos— se completaría por el profundo rediseño de los distritos y de las circunscripciones, evidenciando claramente técnicas que se orientaron al *malapportionment*<sup>134</sup> y al *gerrymandering*.<sup>135</sup> Así, los resultados prácticos del sistema llevaron a materializar, desde su primera aplicación, en 1989, la exclusión de candidatos que, a pesar de lograr las segundas mayorías individuales en los respectivos distritos o circunscripciones, terminaron sin escaño. Esto se dio ya sea porque sus respectivas listas no lograron el doblaje respectivo, o bien, justamente por el efecto contrario, es decir, porque las listas en las que figuraban fueron “dobladas” en número de votos por la otra lista.

Por lo demás, en términos culturales, el sistema propició la participación por medio de grandes coaliciones, castigando el exceso de partidos o reuniéndolos en pactos electorales, y estableciendo una concepción bipolar de un sistema partidista chileno que, como había señalado Sartori, ya se orientaba al pluralismo polarizado.<sup>136</sup> Del mismo modo, desincentivó la participación de independientes y dio claras señales de la dificultad para el

<sup>134</sup> Ver: Kenneth Bunker y Patricio Navia, “Explicando la desproporcionalidad en América Latina: magnitud de distrito, malapportionment y fragmentación partidaria”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 23, julio, Madrid, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 2010.

<sup>135</sup> Ver: Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

<sup>136</sup> Ver: Jaime Gazmuri, *El sistema de partidos políticos en Chile en la década del sesenta*, Santiago de Chile, FLACSO, 1988, disponible en <<http://flacsochile.org/biblioteca/pub/memoria/1988/000164.pdf>>.



surgimiento de una tercera alternativa política (ajena a las lógicas que el mismo plebiscito de 1988 indicó), como había sido característico del sistema previo al inicio de la dictadura, en 1973.<sup>137</sup>

De esta manera, el sistema electoral binominal se terminó transformando en uno de los llamados “enclaves autoritarios”,<sup>138</sup> es decir, elementos formales y materiales heredados del régimen autoritario que terminaron por interferir en el funcionamiento del sistema democrático posdictadura. Dichos enclaves, tal como señala Siavelis,<sup>139</sup> corresponderían a características institucionales (leyes y la Constitución), pero terminarían también transformándose en elementos socioculturales (valores autoritarios, dicotómicos, etc.), que incidirían en la consolidación de la democracia.

No fue sino hasta 2005, que el sistema comenzó a modificarse sustantivamente. En efecto, bajo la Presidencia de Ricardo Lagos tuvo lugar una serie de modificaciones constitucionales, principalmente orientadas a democratizar el sistema, eliminando enclaves autoritarios. En lo que se refiere a la institucionalidad del Congreso Nacional, aun cuando estas reformas propiciaron avances significativos —como la eliminación de los senadores designados y vitalicios o la reducción de rango de constitucional a Ley Orgánica Constitucional, y, por lo tanto, de los quórums necesarios para su modificación (4/7 de los parlamentarios)—, no lograron un cambio definitivo del sistema.

En 2014, durante el gobierno de Sebastián Piñera, hubo otro aporte democrático gracias a otra reforma constitucional, que eliminó del rango constitucional la referencia al número de diputados, aunque, la definitiva modificación del sistema tuvo que esperar hasta mayo de 2015, cuando, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, fue publicada la *Ley núm. 20.840*, que sustituyó el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo, apuntando a fortalecer la representatividad del Congreso Nacional.

<sup>137</sup>Ver: Joaquín Fernández, “Allende, el allendismo y los partidos: El Frente de Acción Popular ante las elecciones presidenciales de 1958”, *Izquierdas*, núm. 23, abril, Santiago de Chile, 2015, disponible en <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492015000200008>>.

<sup>138</sup>Ver: Manuel Garretón, *Incomplete democracy. Political democratization in Chile and Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2003.

<sup>139</sup>Ver: Peter Siavelis, “Enclaves de la transición y democracia chilena”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 1, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009.

*b) Sobre el nuevo sistema electoral proporcional y la estructura institucional del Congreso Nacional en 2017*

Las elecciones de 2013 habían terminado por traducir en términos electorales las tensiones sociopolíticas y los cambios sistémicos que había madurado en el país los últimos 25 años.

Representativas de dichas tensiones fueron las canalizadas por medio de las demandas del movimiento estudiantil, desde la llamada “revolución pingüina”<sup>140</sup> de 2006, hasta la gran movilización estudiantil de 2011. Ambas tuvieron por foco de crítica la privatización del sistema de educación chileno heredada de la dictadura de Pinochet, y operaron bajo las consignas de educación gratuita, de calidad y sin lucro.

Estas manifestaciones son también ilustrativas de los cambios sistémicos y políticos que impulsaron, toda vez que los liderazgos que emergieron de ellas comenzaron a asumir un rol central en la política chilena: Camila Vallejo, Karol Cariola, Giorgio Jackson y Gabriel Boric, cuatro de sus principales rostros, resultaron ganadores en las elecciones para diputados de 2013 con las más altas mayorías en sus respectivos distritos, y lograron la reelección en 2017.

El señalamiento no es caprichoso, en primer lugar, porque la elección de Vallejo y Cariola, militantes del Partido Comunista, no sólo significó una renovación en términos etarios y de género para su propio partido, sino que también fomentó la ampliación de la coalición gobernante: para la elección de 2013, el apoyo a la candidata Michelle Bachelet —que había incorporado en su programa parte de las demandas de los movimientos— se extendió más allá de la “Concertación”, dando forma, con la incorporación del Partido Comunista, a la coalición Nueva Mayoría.

En segundo lugar, porque la confluencia de los liderazgos de Jackson y Boric terminaron por formalizarse en movimientos (Revolución Democrática en 2012, e Izquierda Autónoma en 2008) y, a la postre, incidiendo en el número efectivo de partidos dentro del sistema político. A su vez, estos partidos emergentes fueron la base de la creación, en 2016, del Frente Amplio, bloque de izquierda que no sólo se impuso en algunas comunas

<sup>140</sup> El apelativo “pingüina” se refiere a la vestimenta de los estudiantes secundarios, en alusión a su semejanza con los colores de un pingüino.

emblemáticas durante las elecciones municipales de 2016, sino que sustentó la candidatura de Beatriz Sánchez a la Presidencia en 2017.

Desde sus respectivos escaños, los líderes del movimiento estudiantil representaron institucionalmente no sólo la crítica al sistema educacional heredado de la dictadura, sino también respecto a otros sistemas que adolecían del mismo problema: el de salud, el de pensiones y, entre muchos otros, el político y electoral.

En términos parlamentarios, las distorsiones que conllevaba el transversalmente criticado sistema binominal surtieron un efecto significativo (mediática y socialmente) durante la elección a diputado por el distrito 30, en 2013, pues la candidata del pacto “Si tú quieres, Chile Cambia” (una nueva coalición, cuyo líder había obtenido cerca de 20 % de los votos en la elección presidencial de 2009) no logró obtener un escaño en el parlamento, aun cuando contó con la primera mayoría individual de los votos en la respectiva elección distrital. En este contexto, cuando el tema se hacía aún más crítico en la opinión pública y en el clima social, se lograron los consensos para la modificación definitiva del sistema binominal.

Dicha modificación, introducida por la mencionada Ley núm. 20.840, se orientaba a lograr una representación más proporcional de la realidad política y social chilena, por medio de distintos elementos. En primer lugar, se aumentó el número de parlamentarios: de 120 diputados se pasó a 155, y de 38 senadores, a 50. Junto con este aumento, se redujeron los distritos y circunscripciones, pasando de 60 a 28 distritos de diputados y de 19 a 16 circunscripciones senatoriales. Además, se incorporaron otras medidas tendientes a fomentar la presencia femenina en Congreso, por medio de la incorporación de cuotas en las listas de candidatos y candidatas de los partidos o coaliciones.<sup>141</sup> A ello debe sumarse otro incentivo, relacionado con el aporte financiero que recibirían los partidos por cada candidata electa. Por último, la reforma pretendía la inclusividad, entendida en el sentido de descentralización y regionalización, al punto que, dadas las características del rediseño de las circunscripciones, se privilegiaría la presencia en el Congreso de más senadores provenientes de las regiones —en efecto, nueve de las 12

<sup>141</sup> La regla principal dicta que la asignación de candidaturas, por cada sexo, no puede ser inferior a 40 % ni superior a 60 % de los lugares de la lista.

senadurías nuevas provendrían de circunscripciones regionales que no pertenecieran a la región metropolitana de Santiago, la capital—.

Cabe destacar que la materialización de la reforma (y las modificaciones señaladas en los párrafos anteriores) se proyectó para el 2022, pensando su completa implementación en las elecciones de 2021. Esto sucedió por dos motivos; el primero, y principal, relacionado con el mandato de los 19 senadores electos en 2013, cuyo respectivo periodo de ocho años se completaría en 2022. El segundo, relacionado con la creación de una nueva región (la de Ñuble), para la cual la presidenta Bachelet enviaría un proyecto de ley en agosto de 2015.

Un efecto inmediato de la implementación parcial de la reforma fue, justamente, la coexistencia ya mencionada de parlamentarios electos con el antiguo sistema binominal (19 senadores), junto a aquellos electos con el nuevo sistema proporcional inclusivo (155 diputados y 23 senadores).

Técnicamente, el sistema actual se basa en el mecanismo de conversión de votos en escaños conocido como sistema D’Hondt, cuya característica principal es que asigna proporcionalmente los escaños, según los votos obtenidos por cada pacto y partido, a los candidatos de la lista en cuestión.

En efecto, la clásica cifra repartidora por la que se conoce al sistema D’Hondt considera la división de los votos por la cantidad de cargos a elegir, pero agrega la división por los partidos que integran dichos pactos.

En efecto, el artículo 109 bis de la Ley núm. 20.840 establece que, mientras para las listas integradas por un solo partido resultarán electos los candidatos que hayan obtenido las más altas mayorías individuales, mientras que, en el caso de pactos electorales integrados por más partidos, primero se calculará el total de votos de cada partido político y la asignación de escaños obtenidos por dicha lista se atribuirá a las mayorías individuales de los partidos a los que corresponda asignar el o los escaños.

En estos términos, y a pesar de los cambios introducidos que hasta aquí se han abordado, los efectos de la reforma —con la excepción de las mayores facilidades para los independientes, tanto de presentar candidaturas como de integrar pactos— no irían mucho más allá de una simple eliminación de la regla del doblaje del sistema anterior: la clave de la modificación del sistema está en el redistritaje.

En efecto, el diseño de los nuevos distritos de diputados se orientó a la redistribución de las comunas que los componen —de acuerdo con la cantidad de electores presentes en las mismas— con el fin de aumentar el número de escaños. Los parámetros centrales parecieran haberse fundado en la consideración de: *a*) a lo menos tres diputados por distrito; y *b*) no más de 180 000 habitantes por diputado.

Para el Senado, en cambio, la redistribución se orientó en torno a la idea de que cada región correspondería a una circunscripción, y el principio pareciera haberse dado por no más de 330 000 habitantes por senador para las regiones distintas a la región metropolitana de Santiago.

Bajo estas condiciones sucedieron las elecciones parlamentarias de 2017 y, en términos generales y comparativos —respecto a la elección de 2013, bajo el sistema binominal—, el nuevo sistema ciertamente introdujo mayor representatividad e inclusividad. En cuanto al número de partidos, en la Cámara de Diputados se pasó de nueve, en 2013, a 16 en 2017. En el Senado, en cambio, se pasó de seis a nueve en los mismos años. En relación con la presencia de independientes, en la Cámara de Diputados se pasó de siete<sup>142</sup> a uno; en el Senado, en cambio, se pasó de cinco<sup>143</sup> a uno.

La presencia femenina aumentó en el Congreso Nacional. En la Cámara de Diputados se pasó de 19 a 37 diputadas —de 15.8% en 2013, a 23.9% en 2017—. En el Senado, aun con la agravante de su renovación parcial, la representación femenina pasó de 6 a 10 senadoras, es decir de 15.8% a 23.2%.

En términos políticos, que es donde más se pueden apreciar los efectos del nuevo sistema, la composición de las cámaras cambió significativamente, hablando de conglomerados, por medio de pactos electorales en los que se asociaron los partidos: en la Cámara de Diputados, los tres conglomerados surgidos de las elecciones de 2013 fueron sustituidos por seis en 2017.

<sup>142</sup>Tres independientes *tout court* y cuatro independientes en alianza —o con el apoyo— de distintos partidos políticos.

<sup>143</sup>Dos independientes *tout court* y tres independientes en alianza —o con el apoyo— de distintos partidos políticos

**Tabla 3. Diputados electos en 2017, con base en la postulación al interior de pactos electorales<sup>144</sup>**

Elección de 2013		Elección de 2017	
Conglomerado	Diputados	Conglomerado	Diputados
Nueva Mayoría	67/120 <sup>145</sup>	Chile Vamos	72/155
Alianza	49/120 <sup>146</sup>	La Fuerza de la Mayoría	43/155
Si tú quieres, Chile cambia	1/120	Frente Amplio	20/155
		Convergencia Democrática	14/155
		Regionalista Verde	4/155
		Por Todo Chile	1/155

FUENTE: Elaboración propia con datos obtenidos en <www.servel.cl>.

Por su parte, en el Senado se pasó de dos conglomerados en 2013, a cuatro en las elecciones de 2017.

**Tabla 4. Senadores electos en 2017, con base en la postulación al interior de pactos electorales<sup>147</sup>**

Elección de 2013		Elección de 2017	
Conglomerado	Senadores	Conglomerado	Senadores
Nueva Mayoría	21/38 <sup>148</sup>	Chile Vamos	19/43
Alianza	15/38 <sup>149</sup>	La Fuerza de la Mayoría	15/43
		Convergencia Democrática	6/43
		Frente Amplio	1/43

FUENTE: Elaboración propia con datos obtenidos en <www.servel.cl>.

En términos políticos, la presencia de más conglomerados en el Congreso Nacional tuvo como efecto inmediato que no se formó una clara mayoría que respaldara al Ejecutivo. Esto repercutió, principalmente, en la posibilidad de ejecutar el programa de gobierno de Sebastián Piñera, toda vez que la representación parlamentaria de su sector se asentó en torno al 46 % de los miembros de la Cámara de Diputados y 44 % de los miembros del Senado.

<sup>144</sup> Excluye independientes fuera de pactos.

<sup>145</sup> Incluye tres independientes en pacto electoral.

<sup>146</sup> Incluye un independiente en pacto electoral.

<sup>147</sup> Excluye independientes fuera de pactos.

<sup>148</sup> Incluye dos independientes en pacto electoral.

<sup>149</sup> Incluye un independiente en pacto electoral.

Sin embargo, la situación tampoco significó *ipso facto* la determinación de un bloqueo legislativo, toda vez que la Democracia Cristiana, reunida en el conglomerado Convergencia Democrática —ya definitivamente fuera de las coaliciones de centroizquierda de las que había sido parte desde el retorno a la democracia—, comenzó a tender puentes sobre algunas materias con el gobierno, que les permitió llevar adelante parte de la agenda legislativa.

Por último, la mayor representatividad e inclusividad tuvo efectos en la unidad de la centroizquierda —ahora oposición—, toda vez que, con el importante ingreso de Frente Amplio, principalmente en la Cámara de diputados y, simbólicamente, por medio de la elección de un senador, se rompieron las lógicas de su conformación y funcionamiento, al punto de evidenciar la heterogeneidad del sector, ahora mejor representado en la institución parlamentaria.

Desde el punto de vista técnico, aun con la evidente inclusividad y representatividad introducidas por el nuevo sistema electoral, éste fue rápidamente puesto en tela de juicio, en virtud de algunos resultados emblemáticos que materializó, fruto no de exclusiones vía el doblaje, como en el sistema binominal, sino de inclusiones cuestionables vía el “arrastre”.

Y es que, cuando a un sistema que se caracteriza por la repartición proporcional de escaños según la votación por pacto o partido —distribuido a las mayorías individuales internas a los partidos— se le agrega el aumento de escaños asignados a distritos y circunscripciones, el resultado más evidente —en términos políticos y electorales— será fomentar la presencia de candidaturas “fuertes” —aunque pocas—, esto es, que concentren una votación importante, al punto de permitir el acceso al parlamento de otros candidatos y candidatas que, de manera individual, no conquistarían una curul.

En efecto, en la última elección parlamentaria fueron más de 30 los parlamentarios que obtuvieron un escaño con menos de 5 % de los votos, y seis —una senadora y cinco diputados— que lo lograron apenas con cerca de 1 % de las preferencias.

Recurriremos, para explicar la criticidad, nuevamente a la presentación de casos emblemáticos en los que se dio el fenómeno del arrastre, con candidaturas que lograron un escaño gracias a la altísima votación alcanzada por sus compañeros de listas.

En este sentido, el caso más emblemático que podemos traer a colación, en términos mediáticos, por el liderazgo personal del involucrado y la magnitud del arrastre, sucedió en la elección del distrito 10, donde se jugaban ocho escaños para la Cámara de Diputados y se presentaron 46 candidaturas.

**Tabla 5. Resultados elecciones diputados 2017, distrito 10**

Nombre	Pacto	Partido	Votos	Porcentaje	Cargo
Andrea Duarte	Por Todo Chile	PRO	2 017	0.43 %	
Raúl Villavicencio		PRO	870	0.19 %	
Carolina Hinojosa		IND-PRO	1 717	0.37 %	
Jorge Arroyo		IND-PRO	913	0.19 %	
Julián Alcayaga		IND-PRO	786	0.17 %	
Patricia Valenzuela		IND-PRO	863	0.18 %	
Rodolfo Chelme		PRO	652	0.14 %	
Giorgio Jackson	Frente Amplio	RD	103 523	22.08 %	Diputado
Natalia Castillo		RD	4 453	0.95 %	Diputado
Gonzalo Winter		RD	5 237	1.12 %	Diputado
Francisco Figueroa		PEV	5 793	1.24 %	
Patricio Neira		PEV	1 464	0.31 %	
Rosario Olivares		PEV	4 063	0.87 %	
Juan Santibañez		IND-PEV	1 373	0.29 %	
Christian Pulgar		PH	1 108	0.24 %	
Alberto Mayol		IND-Igualdad	25 376	5.41 %	
Fabián Vásquez		UPA	UPA	683	0.15 %
Sergio Gómez	UPA		539	0.11 %	
Angélica Cornejo	UPA		608	0.13 %	
Carla González	UPA		633	0.13 %	
Ninozka Sánchez	UPA		438	0.09 %	
Christian Jorquera	UPA		456	0.10 %	
Julia Urquieta	La Fuerza de la Mayoría		PCCH	6 459	1.38 %
Javiera Olivares		PCCH	6 027	1.29 %	
Ramón Farías		PPD	14 259	3.04 %	
Verónica Pinilla		PPD	2 360	0.50 %	
Maya Fernández		PSCH	28 437	6.06 %	Diputado
Francys Foix		PSCH	2 228	0.48 %	
Valeska Naranjo		IND-PSCH	2 058	0.44 %	
Carola Solís		PRSD	2 107	0.45 %	

(continúa)



Nombre	Pacto	Partido	Votos	Porcentaje	Cargo
Claudio Arriagada	Convergencia Democrática	PDC	18 027	3.84 %	
Eva Jiménez		PDC	3 913	0.83 %	
Nicolás Muñoz		PDC	5 085	1.08 %	
Tito Monje		PDC	948	0.20 %	
Pedro García		PDC	3 051	0.65 %	
Ana Hernández		PDC	2 485	0.53 %	
Marcela Sabat	Chile Vamos	RN	54 630	11.65 %	Diputado
Rosa Oyarce		RN	6 084	1.30 %	
Sebastián Torrealba		RN	10 196	2.17 %	Diputado
Jorge Alessandri		UDI	30 833	6.58 %	Diputado
Carolina Lavín		UDI	7 979	1.70 %	
Julio Isamit		IND-UDI	10 680	2.28 %	
Luciano Cruz-Coke		EVOPOLI	38 143	8.13 %	Diputado
Luis Larraín		IND-EVOPOLI	8 303	1.77 %	
Cecilia Aguayo		IND-EVOPOLI	1 257	0.27 %	
Dauno Tótoro	Independiente	IND	7 355	1.57 %	

FUENTE: Elaboración propia con datos obtenidos en <www.servel.cl>.

En este distrito, el candidato de la lista del Frente Amplio (Revolución Democrática) y exlíder del movimiento estudiantil, Giorgio Jackson, obtuvo una preferencia individual de 22.08 %, y contribuyó de manera preponderante a la obtención de tres escaños para el pacto que integraba. Sin embargo, los dos candidatos que resultaron electos (Natalia Castillo y Gonzalo Winter, con 0.95 % y 1.12 % respectivamente en las preferencias individuales), del mismo partido de Jackson, lo hicieron más bien gracias al fenómeno del arrastre, que no por las respectivas votaciones individuales alcanzadas.

El resultado concreto de la disposición técnica del sistema electoral, a los ojos de la ciudadanía, fue que quedaron fuera del parlamento 12 candidatos con una votación superior (destacados en gris en la tabla 5), e incluso uno de ellos, Alberto Mayol, había obtenido cerca de 5.4 %, la sexta mayoría individual en un distrito que asignaba ocho escaños.

Dicho efecto no fue exclusivo de los distritos de diputados, sino que también afectó a las circunscripciones senatoriales. En este sentido, el caso

más emblemático, por los mismos motivos señalados en el caso anterior, a los que habría que agregar la magnitud de la diferencia con la primera mayoría no-electa, fue el ocurrido en la circunscripción 11, que asignaba cinco escaños al Senado y en la que se presentaron 24 candidatos.

**Tabla 6. Resultados elecciones senadores 2017, circunscripción 11**

Nombre	Pacto	Partido	Votos	Porcentaje	Cargo
Juan Ortiz	Frente Amplio	PH	3 657	1.08 %	
Aucán Huilcamán		IND-PH	11 794	3.49 %	
Diego Ancalao		IND-PH	6 118	1.81 %	
Gabriela Meléndez		PH	3 157	0.93 %	
Gloria Mujica		PH	2 078	0.62 %	
Lucía Tormen		PH	1 483	0.44 %	
Eduardo Díaz	Sumemos	AMPLI	13 393	3.97 %	
Ema Vidal		AMPLI	3 789	1.12 %	
Tatiana Rudolph		AMPLI	1 724	0.51 %	
Juan Ramírez		AMPLI	1 148	0.34 %	
Jaime Quintana	La Fuerza de la Mayoría	PPD	34 331	10.17 %	Senador
Alberto Pizarro		PPD	5 949	1.76 %	
Claudia Palma		PPD	3 248	0.96 %	
Patricia Coñomán		PCCH	3 501	1.04 %	
Flor Domínguez		PSCH	2 962	0.88 %	
Fuad Chaín	Convergencia Democrática	PDC	37 961	11.24 %	
Francisco Huenchumilla		PDC	38 203	11.31 %	Senador
Felipe Kast	Chile Vamos	EVOPOLI	63 605	18.83 %	Senador
Carmen Aravena		EVOPOLI	4 185	1.24 %	Senador
José García		RN	33 493	9.92 %	Senador
Germán Becker		RN	25 608	7.58 %	
José Villagrán		UDI	2 493	0.74 %	
Gustavo Hasbún		UDI	11 764	3.48 %	
Rojo Edwards	Independiente	IND	22 074	6.54 %	

FUENTE: Elaboración propia con datos obtenidos en <www.servel.cl>.

En la circunscripción 11, el candidato de la lista Chile Vamos, ex precandidato presidencial, Felipe Kast, obtuvo una preferencia individual de 18.83 %, con lo que contribuyó a la obtención de dos escaños para el pacto

que integraba. Sin embargo, la candidata que accedió por medio del arrastre, Carmen Gloria Aravena, del mismo partido de Kast, lo hizo con apenas 1.24 % de las preferencias individuales.

En este caso, más allá del resultado concreto de la disposición técnica del sistema electoral, que a los ojos de la ciudadanía había dejado fuera del parlamento a ocho candidatos que contaban con una votación individual superior (destacada en gris en la tabla 6), sería la gran votación alcanzada por el principal excluido, el candidato Fuad Chahín, que, con 11.24 % de preferencias individuales, se había situado como el tercer candidato más votado en dicha circunscripción, que asignaba cinco escaños.

En gran parte de los distritos y las circunscripciones se dieron casos en los que, por los efectos del diseño del sistema, ciertos candidatos, tanto con altas mayorías, como con mayorías superiores a los últimos electos, no pudieron acceder al escaño.

#### 4. Conclusiones, discusiones y desafíos

En lo que respecta a la elección presidencial, los términos de funcionamiento del sistema electoral no parecen evidenciar grandes carencias. Por un lado, la naturaleza propia del sistema mayoritario para elecciones uninominales de cargos monocráticos no deja mucho espacio a innovaciones. Por otro lado, la consolidación del balotaje no sólo se ha incrustado en la cultura política del sistema chileno, sino que hoy parece tener aún más relevancia frente a la fragmentación partidista y a la pérdida de eficacia de las coaliciones para concentrar grandes mayorías por parte de los actores. Además, pareciera haber sido justamente la concepción de una primera vuelta, en la que los electores pueden orientar su comportamiento electoral al “voto sincero”, lo que ha terminado por favorecer la emergencia de nuevos liderazgos y fuerzas políticas, incluso en tiempos del sistema binominal, en las elecciones parlamentarias. Así ocurrió en las tres elecciones presidenciales de los últimos 12 años: en las de 2009, Enríquez-Ominami, independiente, alcanzó 20.14 %; en las de 2013, Enríquez-Ominami y Franco Parisi, ambos en calidad de

independientes, alcanzaron 10.99 % y 10.11 % respectivamente; y en 2017, Beatriz Sánchez alcanzó 20.27 % en representación del Frente Amplio.

Los grandes desafíos, para buena parte de la institucionalidad representativa, abarcan más bien el fomento de la participación, que ha venido en calo desde que se implementara el sistema de inscripción automática y voto voluntario, en 2012. En efecto, en ninguna de las elecciones presidenciales que siguieron luego de dicha modificación —considerando primera y segunda vuelta— se ha logrado alcanzar 50 % de participación electoral.

Por otro lado, en la elección parlamentaria, en cambio, existen diversas consideraciones, la mayoría enmarcadas en un contexto coyuntural, caracterizado por la desafección política y la crisis institucional que vive el país. Así, aunque el sistema proporcional instaurado para las elecciones de 2017 aumentó la representatividad y fomentó la inclusión, no resolvió uno de los problemas que, en la percepción ciudadana y en la opinión pública, más se había logrado instalar: la asignación de escaños a candidatos que tuvieran mayorías inferiores a otros, que, por los resultados de su propia lista o pacto, quedaban fuera del Congreso.

Esta situación corresponde a aquellos casos, como los citados a modo de ejemplo, en donde se dio el fenómeno del arrastre, con candidatos que lograban obtener un escaño gracias a la altísima votación alcanzada por sus compañeros de listas. Con ello queda en evidencia la centralidad de los liderazgos individuales y cómo el sistema, más que potenciar nuevos, termina por privilegiar la consolidación de los existentes.

A la situación anterior, se le une otra aun más evidente —y crítica— a los ojos de la ciudadanía: el funcionamiento del sistema en aquellas circunscripciones en donde se conservó la asignación con carácter binominal de escaños. De las cuatro circunscripciones que asignaban dos escaños: en la circunscripción 1 quedó fuera un independiente (Enrique Lee, que obtuvo 20.76 % de los votos, frente al 13.50 % obtenido por el último candidato electo); en la circunscripción 2 quedó fuera un independiente (Fulvio Rossi, que obtuvo 24.22 %, frente al 22.92 % de la última candidata electa); y en la circunscripción 14 quedó fuera la candidata de Convergencia Democrática (Paz Foitzich, que obtuvo 16.09 % frente al 15.14 % de la última candidata electa).

Los casos señalados ciertamente tensionan la clásica discusión en relación con la técnica de un sistema que conserva aspectos que benefician la supuesta estabilidad por sobre la representatividad, pero cuyo diseño no pareció ponderar —con la adecuada sensibilidad política— el momento sociopolítico del país frente al sentir ciudadano, cada vez más marcado por la desafección política, la percepción negativa de la crisis de las instituciones y la pérdida de confianza en los partidos políticos como elementos canalizadores de la representación democrática.

En términos de la inclusión que pretende el sistema, cabe señalar que los esfuerzos no parecieran condecirse con la adecuada ingeniería electoral, esto es, la disonancia que se puede observar entre la declaración de “establecer un sistema inclusivo” y la voluntad de “incentivar un sistema inclusivo”. En esto, Chile más bien se orienta a lo segundo, y así se puede verificar si se observa el funcionamiento de la ley de cuotas (aun frente al parcial aumento de la presencia femenina que se verificó). Ésta, por un lado, al establecer la obligación para los partidos de incluir ambos sexos en no menos de 40 % y no más de un 60 % de las candidaturas, lo hace con referencia a la presencia nacional del partido o de la lista del pacto. En otras palabras, deja la puerta abierta para que existan distritos y circunscripciones en donde dicha cuota no se cumpla, fomentando candidaturas meramente simbólicas, sin posibilidades y sin intenciones competitivas de elección. Por otro lado, y esto ocurre tanto en las cuotas como el financiamiento extra que recibirán los partidos por cada candidata electa, estos mecanismos incentivan, más que establecen, la inclusión, toda vez que se limita la validez temporal a las elecciones de 2017, 2021, 2025 y 2029.

Por último, la inclusión, el rediseño de distritos y circunscripciones, junto con la representatividad que busca el sistema por medio de un mayor número de parlamentarios, hace evidente el fomento de la representación regional, en contraposición al fenómeno de la centralización. Así, de los 12 escaños que aumentó el Senado, nueve de ellos corresponden a regiones distintas a la metropolitana de Santiago. Sin embargo, dicho mecanismo termina en una representatividad distorsionada, pues crea la sobrerrepresentación. La magnitud de la situación, que merece una reflexión, se nota si se considera que en la región metropolitana de Santiago reside una cifra cercana

a 40 % de la población nacional, mientras que la presencia de parlamentarios de dicha zona —y de sus habitantes— alcanza sólo 30.32 % de la Cámara y 10 % del Senado.

En resumen, el problema pareciera pasar justamente por la disonancia entre justificación técnica del nuevo sistema y las expectativas que, sobre el mismo, tanto la ciudadanía como los actores políticos se crearon.

Y, como la política hace buen juego de las expectativas, el propio presidente Piñera terminó por plantear, en la última cuenta pública, el 1 de junio de 2019, la revisión completa de la institucionalidad del Congreso Nacional, aun en la situación de encontrarnos frente a un sistema que no se ha implementado en su totalidad.

## 5. Fuentes consultadas

- BUNKER, Kenneth y Patricio Navia, “Explicando la desproporcionalidad en América Latina: magnitud de distrito, malapportionment y fragmentación partidaria”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 23, julio, Madrid, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 2010.
- FERNÁNDEZ, Joaquín, “Allende, el allendismo y los partidos: El Frente de Acción Popular ante las elecciones presidenciales de 1958”, *Izquierdas*, núm. 23, abril, Santiago de Chile, 2015, disponible en <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492015000200008>>.
- GARRETÓN, Manuel, *Incomplete democracy. Political democratization in Chile and Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2003.
- GAZMURI, Jaime, *El sistema de partidos políticos en Chile en la década del sesenta*, Santiago de Chile, FLACSO, 1988, disponible en <<http://flacsochile.org/biblioteca/pub/memoria/1988/000164.pdf>>.
- PASQUINO, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- STAVELIS, Peter, “Enclaves de la transición y democracia chilena”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 1, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009.



# El factor religión en las elecciones presidenciales de 2018 en Costa Rica

*Ana María Morales Chacón*

SUMARIO: 1. Resumen; 2. Introducción; 3. Reglas del sistema electoral costarricense; 4. Resultados electorales; 5. El factor religión; 6. Conclusiones; 7. Fuentes consultadas.

## 1. Resumen

En el presente texto<sup>150</sup> se realiza una breve descripción del proceso electoral por medio de la reseña de los principales partidos políticos y candidatos presidenciales, así como de los resultados electorales y la descripción de algunos acontecimientos relevantes. Posteriormente, se profundiza en un elemento de análisis específico: el factor religioso previo y durante el proceso electoral. Esto, debido al aparentemente impredecible protagonismo del partido Restauración Nacional (RN) durante la primera y la segunda ronda electoral. Este fenómeno conllevó al surgimiento de actores políticos y sociales durante el último proceso electoral, entre ellos, las Iglesias evangélicas. Por último, se consideran otros elementos de análisis que se desprenden del proceso electoral, con el fin de crear categorías analíticas no sólo para una mejor comprensión futura del proceso electoral costarricense y su implicación en la calidad de la democracia, sino para futuros estudios comparados a nivel internacional.

<sup>150</sup>Texto elaborado para su discusión en el conversatorio “Elecciones en América Latina 2017-2019: nuevos actores y calidad de la democracia”, organizado por el Tecnológico de Monterrey, la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y El Colegio de México, en la Ciudad de México, en febrero de 2019.



## 2. Introducción

Las recientes elecciones en América Latina han mostrado un panorama marcado por el surgimiento de nuevos actores políticos y por lo imprevisible que han sido como acontecimientos. En el contexto latinoamericano se insertan las elecciones presidenciales y legislativas en Costa Rica, país centroamericano que ha sido estudiado y analizado durante varias décadas debido a su fuerte sistema democrático<sup>151</sup> y su convivencia pacífica, así como sus elevados niveles de desarrollo humano.<sup>152</sup> No obstante, en este capítulo se pretende subrayar específicamente el proceso electoral costarricense de 2018, a partir de la calidad de las instituciones democráticas y de la participación, o no, de nuevos actores políticos y sociales. Por ende, se desarrollará el análisis de una serie de elementos imprescindibles para entender el reciente proceso electoral en Costa Rica. Para ello, en primer lugar se hará referencia a las generalidades del proceso electoral 2018, tanto presidencial como el del Legislativo. Es decir, se expondrán los principales partidos políticos y candidatos en competencia electoral, los resultados electorales y algunas reflexiones acerca de la conformación de la Asamblea Legislativa (AL), respecto de su multipartidismo y construcción de mayoría, y su impacto en la conformación del gabinete presidencial.

En segundo lugar, y como consecuencia de los resultados electorales en el Poder Legislativo, se analizará el factor religioso previo y durante la elección. Tal y como se observará a continuación, Restauración Nacional (RN) es la segunda fuerza partidaria en la AL, al ser el segundo partido con mayor cantidad de diputados y diputadas electas. Este fenómeno demostró el surgimiento de nuevos actores políticos, que apenas cuatro años atrás no eran protagonistas de los procesos electorales. Junto con este partido político, protagonistas fueron igualmente las propias Iglesias evangélicas. En ese sentido, la segunda sección abarcará el surgimiento de nuevos actores

<sup>151</sup> Por ejemplo, el más reciente estudio elaborado por *The Economist*, en 2019, catalogó como democracias plenas a Uruguay y Costa Rica, únicas en la región latinoamericana. Costa Rica se ubica en dicho estudio en la posición 20 a nivel mundial, por la calidad de sus instituciones democráticas.

<sup>152</sup> Según el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Costa Rica está ubicada dentro de las naciones con desarrollo humano alto, pues ocupa la posición 63 a nivel mundial y es la 4ª a nivel latinoamericano: PNUD, *Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018*, disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf)>, consultado el 3 de abril de 2019.

vinculados con grupos religiosos y reflexionará acerca de las amenazas a la calidad de la democracia costarricense que este fenómeno genera.

Por último, se considerarán otros elementos de análisis desprendidos del proceso electoral, con el fin de crear ciertas categorías analíticas que sirvan no sólo para una mejor comprensión futura del proceso electoral costarricense y su implicación para la calidad de la democracia, sino para futuros estudios comparados a nivel latinoamericano.

### 3. Reglas del sistema electoral costarricense

El proceso electoral 2018 en Costa Rica tuvo como objetivo la elección de quien encabezaría la Presidencia de la República, las vicepresidencias y las diputaciones de la AL. La elección<sup>153</sup> de estos puestos de representación forma parte de los requerimientos institucionales para conformar, cada cuatro años, el gobierno del país, que es presidencialista en cuanto a su forma, además de ser representativo, participativo, alternativo y responsable, y es ejercido por el pueblo y los tres Poderes: Judicial, Ejecutivo y Legislativo.<sup>154</sup>

Además de la elección de tales puestos de alcance nacional, periódicamente se escoge a los representantes del gobierno local o municipalidades, quienes son los encargados de la administración de los servicios de cada uno de los 81 cantones. No obstante, la escogencia de estos últimos se realiza en años distintos, es decir, la próxima elección de gobierno local se realizará en febrero 2020, justo a la mitad de periodo del gobierno nacional. Por ende, en este capítulo no se hará mención a la elección de alcaldes o alcaldesas de los cantones costarricenses.

Ahora bien, el método de elección de presidente y vicepresidentes es por mayoría que exceda 40 % de los votos válidos emitidos; de lo contrario, se realizaría un balotaje —al que acceden los dos candidatos más votados— dos meses después de la primera ronda electoral. Por su parte, la elección de

<sup>153</sup> El *Código Electoral*, de 2009, establece que la campaña política tendrá una duración de tres meses, iniciándose a principios de octubre. La primera ronda se realiza siempre el primer domingo de febrero, mientras que el balotaje se realiza, si es necesario, el primer domingo de abril.

<sup>154</sup> *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949, disponible en <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>>, consultado el 16 de abril de 2019.

diputaciones se da por medio de una variante del sistema proporcional, en la cual los votos recibidos en cada provincia para las distintas listas cerradas y bloqueadas presentadas por los partidos políticos que disputan diputaciones en esa provincia en específico, son divididos de acuerdo con el sistema de cociente, subcociente y mayor residuo.

Es decir, la fórmula electoral establece que el total de votos válidamente emitidos se dividirá entre el total de escaños a distribuir en la provincia,<sup>155</sup> obteniéndose así el cociente. Luego, al dividir la cifra del cociente entre dos, se obtendría el subcociente. Este subcociente figura como un umbral, ya que elimina automáticamente a los partidos que se encuentren por debajo de la cifra específica para la provincia. Los que superen esta cifra, y además superen el cociente, serán adjudicados con escaños, en el entendido de que recibirán tantos escaños como cocientes logren a partir de los votos emitidos hacia cada partido. Las cifras residuales que no alcancen la cifra de cociente se utilizarán para repartir los restantes escaños que aún no se hubiesen repartido entre los partidos. De esta forma, recibirán un escaño los residuos de cifras mayores hasta que se repartan efectivamente todos los escaños restantes. A este segundo reparto sólo acceden los partidos que superaron la barrera del subcociente.<sup>156</sup>

Por lo tanto, el método de elección de las 57 diputaciones promueve la participación de partidos que, si bien no estuvieron ni cercanos a obtener la mayoría de votos, aún así pueden acceder a algún escaño. Esta situación provoca que el diseño de un método proporcional facilite la conformación de una AL más diversa y multipartidista, tal y como ha sucedido en el país desde hace varias elecciones.

<sup>155</sup>Para las elecciones de 2018, los divisores por cada provincia o circunscripción electoral se fijaron en las siguientes cantidades: San José, 19; Alajuela, 11; Cartago, 7; Heredia, 6; Guanacaste, 4; Puntarenas, 5; y Limón, 5. Estas cifras conforman la llamada “magnitud” de las circunscripciones electorales en Costa Rica.

<sup>156</sup>Ver: Luis Brenes y Diego González, *Para entender cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica*, San José, IFED-TSE, 2018, disponible en <<https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/C%C3%B3mo%20se%20Elige.pdf>>, consultado el 6 de agosto de 2019.

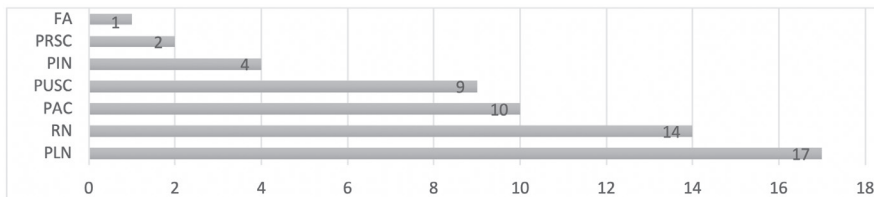
## 4. Resultados electorales

En las elecciones de 2018 participaron 13 candidatos presidenciales, todos hombres, de 13 diversos partidos políticos. Dos de éstos accedieron a la segunda ronda electoral, realizada el 1 de abril de 2018. Además, participaron 25 partidos políticos en la elección de diputados, aunque muchos de ellos lo hicieron en una única circunscripción electoral. Finalmente, sólo siete partidos lograron traducir en escaños los votos recibidos.

Los dos candidatos presidenciales que accedieron al balotaje fueron Carlos Alvarado Quesada, del Partido Acción Ciudadana (PAC), y Fabricio Alvarado Muñoz, de Restauración Nacional (RN). Ambos recibieron la mayoría de los votos durante la primera ronda electoral, llevada a cabo el 4 de febrero de 2018. El primer puesto lo obtuvo el candidato de RN, con 25 % de los votos válidos. Por su parte, Carlos Alvarado recibió 21.6 %, <sup>157</sup> quien, aunque obtuvo el segundo lugar en la primera elección, logró duplicar la cantidad de votos válidos en la segunda ronda electoral. De hecho, se convirtió en el primer candidato en la historia del país en ganar la ronda de balotaje habiendo accedido a ésta como el segundo candidato con más votos en la primera ronda electoral.

Resulta llamativo que ninguno de los dos partidos tradicionales costarricenses de las últimas décadas, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), accedieron a la segunda ronda electoral. Inclusive, se podría considerar que los resultados electorales significaron la peor derrota en la historia del PLN en cuanto a una elección presidencial. No obstante, como se observa en la siguiente gráfica, a pesar de la derrota presidencial, el partido sigue posicionándose como el de mayor cantidad de diputaciones en la Asamblea Legislativa. Igualmente, se observa el afianzamiento de la trayectoria multipartidista en Costa Rica, al conformarse una nueva AL con diversos partidos políticos, y no con la tradicional conformación bipartidista que caracterizaba al sistema años atrás.

<sup>157</sup> A los dos candidatos más votados les siguieron el del Partido Liberación Nacional (PLN), Antonio Álvarez Desanti, con 18.6 %; Rodolfo Piza Rocafort, del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con 16 %; y el candidato del Partido Integración Nacional (PIN), Juan Diego Castro Fernández, con 9.5 %: Tribunal Supremo de Elecciones, *Estadísticas del sufragio Presidencial, Vicepresidencias y Diputaciones. Elecciones Generales 2018. Primera Vuelta*, San José, 2018, disponible en <[http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/estadisticassufragio\\_febrero2018.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/estadisticassufragio_febrero2018.pdf)>, consultado el 8 de abril de 2019.

**Gráfica 1. Diputaciones electas por partido político en la elección del 4 de febrero de 2018\***

\*FA: Frente Amplio; PRSC: Partido Republicano Social Cristiano; PIN: Partido Integración Nacional.  
FUENTE: Tribunal Supremo de Elecciones.

Así, aunque esta elección significó un duro golpe para los tradicionales partidos políticos costarricenses, lo cierto es que ni el PLN ni el PUSC perdieron del todo su protagonismo. De hecho, de la gráfica anterior también se puede deducir que, mientras el PLN es la primera fuerza en el Congreso, el partido de gobierno, el PAC, es apenas la tercera, casi con la misma cantidad de diputaciones que el tradicional PUSC. Por lo tanto, y aunado al protagonismo de ciertas figuras políticas de ambos partidos en el gobierno “de unidad” conformado por el presidente Alvarado,<sup>158</sup> se podría matizar aún más la derrota política de los partidos tradicionales con miras a las elecciones municipales de medio periodo, e inclusive, las elecciones presidenciales de 2022.

Ahora bien, la elección presidencial de 2018 también implicó la continuidad del PAC en el poder por cuatro años más. Este hecho significó que el principal partido de oposición a los partidos tradicionales logró una segunda victoria electoral, pero esta vez al derrotar a un partido político poco conocido hasta el momento: el partido Restauración Nacional (RN), que, junto a su candidato, el pastor evangélico Fabricio Alvarado, obtuvo 39.4 % de los votos válidos durante la segunda ronda electoral, mientras que el PAC recibió algo más de 60 %.<sup>159</sup>

La aparición de un partido político nuevo con un gran protagonismo (RN es la segunda fuerza en la AL, al tener 14 diputaciones) e ideas que atentaban

<sup>158</sup>Ver: Natasha Cambronero, Gerardo Ruíz y Sofía Chinchilla, “Este es el gobierno de unidad ofrecido por Carlos Alvarado”, *La Nación*, 26 de abril de 2018, disponible en <<https://www.nacion.com/el-pais/politica/este-es-el-gobierno-de-unidad-ofrecido-por-carlos/3MV5DNAZU5GHTDUTGCO4S3AFEE/story/>>, consultado el 13 de abril de 2019.

<sup>159</sup>Tribunal Supremo de Elecciones, *Estadísticas del sufragio Presidencia, Vicepresidencia. Elecciones Generales 2018. Segunda Vuelta*, San José, 2018, disponible en <[http://www.tse.go.cr/pdf/eleccion/estadisticassufragio\\_abril2018.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/eleccion/estadisticassufragio_abril2018.pdf)>, consultado el 8 de abril de 2019.

contra la institucionalidad democrática del país (como se comentará más adelante), así como los desafortunados resultados para el partido de gobierno en la AL, configuraron un escenario propicio para la conformación de un gobierno con representantes de varios partidos políticos. Al no tener mayoría en la AL, el PAC se vio en la necesidad de buscar alianzas electorales que redundaron en una victoria electoral, pero también en la distribución de ministerios entre figuras pertenecientes al PLN y al PUSC, principalmente.<sup>160</sup> Sólo así, el PAC y sus 11 diputados —de 57— podrían suponer algún tipo de apoyo a las iniciativas emanadas desde el Poder Ejecutivo en el eventual gobierno.

Por otro lado, de este proceso electoral vale la pena destacar que, por primera vez en la historia, la participación política en las elecciones fue mayor en el balotaje que en la primera ronda. De una participación electoral en la primera que ronda 65.7 %, se pasó a una de 66.4 % durante la segunda.<sup>161</sup> Al buscar posibles respuestas a este fenómeno, llama la atención el protagonismo de dos movimientos ciudadanos nacidos posteriormente a la primera ronda electoral: por un lado, Costa Rica Unida, y por otro, Coalición Costa Rica.<sup>162</sup> Como resultado de estos grupos, así como de la polarización política con respecto a ciertos temas (se destaca principalmente lo relacionado con el matrimonio entre personas del mismo sexo, educación sexual, aborto terapéutico, entre otros), se podría pensar que las personas estuvieron mayormente motivadas a participar no sólo durante el voto, sino también en los días previos a las elecciones del 1 de abril.

<sup>160</sup>Tanto el PUSC como el PLN tienen una participación importante en el gobierno conformado por el presidente Alvarado. El primero aportó nueve figuras que fueron parte de anteriores gobiernos de su partido; asimismo, el PLN aportó cinco figuras políticas de sus gobiernos anteriores. Por su parte, el PAC (partido oficialista) únicamente aportó once figuras ligadas a él. Del Frente Amplio (FA) provino una sola figura, al igual que del partido local Curridabat Siglo XXI.

<sup>161</sup>Tribunal Supremo de Elecciones, *Estadísticas del sufragio Presidencia, Vicepresidencia. Elecciones Generales 2018. Segunda Vuelta*, San José, 2018, disponible en <[http://www.tse.go.cr/pdf/eleccion/estadisticassufragio\\_abril2018.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/eleccion/estadisticassufragio_abril2018.pdf)>, consultado el 8 de abril de 2019.

<sup>162</sup>Ver: Frank Rodríguez, “La coalición sin partido que tomó partido”, *Semanario Universidad*, 13 de febrero de 2018, disponible en <<https://semanariouniversidad.com/pais/la-coalicion-sin-partido-tomo-partido/>>, consultado el 13 de abril de 2019. Costa Rica Unida se caracterizó por ser una plataforma principalmente digital en la red social Facebook, por medio de la cual aglutinó a seguidores del candidato de RN. Por su parte, Coalición Costa Rica, nacido igualmente como un grupo de Facebook, logró una mayor incidencia a nivel territorial. Este grupo se conformó por seguidores de diversos partidos políticos, e inclusive de quienes señalaban no tener un partido político de preferencia, así como de seguidores del mismo PAC. No obstante, su incidencia y su riqueza se debieron principalmente a que fusionó en un mismo movimiento político a personas y tendencias disímiles, pero con un objetivo en común: que Fabricio Alvarado no ganara la Presidencia.

Esto se puede inferir parcialmente a partir de los datos proporcionados por el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (UCR), que crea los perfiles de los votantes de ambos partidos por medio de diversas categorías. De esta forma, se observa cómo quienes votaron por el PAC fueron personas que en su mayoría expresaban ser católicos, con una alta influencia por “La Negrita” (como se conoce a la Virgen de los Ángeles), con educación superior y que además habían votado en la primera ronda electoral por diversos partidos políticos (entre ellos el PUSC y el PLN). Por su parte, los votantes de RN fueron personas que en su mayoría no se expresaban como católicas (profesaban otra religión, como el cristianismo), con poca o casi ninguna influencia de “La Negrita” y que en la primera ronda habían votado principalmente por dos partidos: RN y el Partido Nueva Generación (PNG).<sup>163</sup>

Es decir, se observa un perfil de votantes muy diferentes entre sí, y una de las diferencias más importantes correspondía precisamente a la afiliación religiosa que profesaba cada individuo. Por ende, más allá de aspectos ideológicos referentes a políticas sociales o económicas, se notó una división tajante entre aquellos que profesaban su catolicismo y aquellos que profesaban otra religión, principalmente la evangélica. Esto resultó sumamente relevante para entender el desenlace electoral, debido a que los temas que dividían a ambos bandos estaban relacionados con aspectos propios de la vida privada de las personas, que hasta hace pocas décadas no formaban parte del debate público. Con respecto a estos temas, las creencias religiosas jugaron un papel preponderante, y por ello son éstas las que generan las mayores diferencias en cuanto al perfil de los votantes.

Por lo tanto, se podría considerar que la mayor participación política en la segunda ronda electoral pudo haber sido resultado de la polarización ideológica (diferencias en cuanto a credos) y la creación de movimientos políticos autónomos de los partidos políticos. Ahora bien, por supuesto que al desagregar los datos a nivel territorial, los resultados no son tan positivos para ciertas regiones del país. En ese sentido, se observó que, mientras en la

<sup>163</sup> Ver: Centro de Investigación y Estudios Políticos, *Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica abril 2018*, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 2018, disponible en <<https://ciep.ucr.ac.cr/sites/default/files/Informe-encuesta-ABRIL25-2018.pdf>>, consultado el 14 de abril de 2019.

provincia capital de San José participó 66.4 % de los votantes, en la provincia costera de Limón participó apenas 56.1 %.

De hecho, entre las provincias del centro del país y las costeras se constataron diferencias importantes, no sólo en cuanto a la participación<sup>164</sup> en la segunda ronda electoral, sino también en cuanto a los resultados de los dos partidos políticos que se disputaron la Presidencia. Inclusive, llama la atención el paralelismo encontrado entre los distritos administrativos ganados por uno u otro partido, y la participación alcanzada en dichas regiones. En este sentido, en el siguiente mapa se observa que las regiones en morado no solamente corresponden a los distritos administrativos ganados por el PAC en las elecciones de abril, sino que también hacen referencia a las provincias centrales del país (y Guanacaste) con menor abstencionismo. Por su parte, las regiones que en el mapa que se observan en gris corresponden tanto a aquellas con menor participación política, como a los distritos administrativos ganados por RN.

Este paralelismo explica mucho acerca del resultado electoral del balotaje. Para ello se podría considerar, por el momento, que variables como el nivel educativo, la afiliación religiosa, el desarrollo humano distrital y cantonal, entre otras, deberían estar presentes en un estudio que pretenda dar respuesta a por qué los resultados electorales son tan diferenciados territorialmente.

Estos resultados reflejan la continuidad histórica del PAC en las provincias centrales del país, y su debilidad en las provincias costeras. Si bien en la segunda ronda electoral el partido logró ganar la provincia de Guanacaste, mucho de este triunfo pudo depender de las alianzas realizadas con otros partidos políticos con mayores maquinarias electorales en la provincia, como el PUSC y el PLN. Por lo tanto, se afianzaría una vez más la idea acerca del PAC como representante de los sectores urbanos, con mayor educación y, por lo tanto, ubicados hacia el centro del país, en contraposición con los partidos de carácter evangélico. Estos últimos reciben la mayor parte de sus apoyos en regiones costeras, aunque también en ciertas regiones urbanas de

<sup>164</sup> Las provincias centrales (San José, Alajuela, Cartago y Heredia) tuvieron participaciones que rondaron de 66 % a 73 % de los posibles votantes, mientras que las provincias costeras (Guanacaste, Puntarenas y Limón) no alcanzaron una participación de 60 %. Entre éstas, Guanacaste tuvo la mayor participación, con un 59.2 %, aún muy lejos de las provincias centrales del país.



clase baja, con menor nivel educativo y una mayor intromisión de las Iglesias cristianas en la vida cotidiana.

Por último, valdría la pena destacar la elección, por primera vez en la historia de Costa Rica, de una mujer afrodescendiente, Epsy Campbell Barr, como vicepresidenta del país, y de un diputado abiertamente gay, Enrique Sánchez Carballo, del PAC, para la AL. La elección de ambos representantes de poblaciones históricamente discriminadas en el país da pie a considerar el avance importante en cuanto al acceso a derechos políticos para todas las personas. No obstante, como se comentará a continuación, aún queda mucho por trabajar en materia de derechos humanos y la no discriminación hacia poblaciones específicas.

## 5. El factor religión

Durante el proceso electoral de 2018 en Costa Rica se constató una serie de fenómenos relativamente novedosos en el país, íntimamente relacionados con el factor religión. Relativamente, debido a que no fue la primera vez que candidatos pertenecientes a partidos evangélicos se postulaban a la Presidencia, pero novedosos en cuanto a su carácter cualitativamente diferente, debido al impacto que uno de estos partidos políticos tuvo durante la campaña electoral, tanto en la primera como en la segunda ronda. Este impacto no solamente significó ganar la primera ronda electoral y disputar la segunda ronda, sino que, además, implicó una alta polarización ideológica en el país respecto a una determinada agenda monotemática de interés propio del partido.

En ese sentido, el RN escogió a Fabricio Alvarado Muñoz como su candidato presidencial. Alvarado es un periodista aún sin graduar, pastor y cantante evangélico cuyo padre espiritual es el conocido pastor latinoamericano y fundador del Centro Mundial de Adoración, Ronny Chaves. Esta congregación cristiana de carácter pentecostal ha estado involucrada en mayor o menor medida en la política costarricense, precisamente a través del mismo Fabricio Alvarado, quien fuese diputado en administraciones anteriores. Al

preguntársele a Chaves por el gane de Alvarado en la primera ronda electoral, éste respondió:

Fabricio ha sido bien enseñado en la fe cristiana y los principios bíblicos de vida y familia, por eso ha defendido estas verdades divinas de manera valiente. Él está preparado para grandes tareas en medio de los costarricenses, ya lo ha demostrado como diputado; catalogado como uno de los mejores de estos últimos cuatro años de gobierno.<sup>165</sup>

Estas declaraciones fueron dadas a inicios de enero 2018, momento en el que el candidato del PIN, Juan Diego Castro, junto al candidato Antonio Álvarez Desanti, del PLN, se posicionaban como las mayores fuerzas electorales.<sup>166</sup> No obstante, hubo un evento que cambió por completo la trayectoria en la campaña electoral: el fallo emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 9 de enero de 2018, que significó un parteaguas que impulsó definitivamente la candidatura de Fabricio Alvarado y, en menor medida, la del oficialista Alvarado Quesada. En este fallo se ordenaba a Costa Rica que garantizase a las parejas del mismo sexo todos los derechos existentes en la legislación, inclusive el derecho al matrimonio.<sup>167</sup>

En un país donde la polarización con respecto a este tema ya era latente,<sup>168</sup> la orden de la CIDH avivó aún más las diferencias ideológicas, convirtiendo la primera ronda electoral en un debate constante sobre una agenda monotemática

<sup>165</sup> Gerardo Ruíz, “‘Padre Espiritual’ de Fabricio Alvarado dice que ordenó a la ‘misma tierra’ no producir daños con terremoto de Nicoya”, *La Nación*, 12 de marzo de 2018, disponible en <<https://www.nacion.com/el-pais/politica/padre-espiritual-de-fabricio-alvarado-ordeno-a/X4QHBIN6ZBHJ7HDJUHORMNNUUM/story/>>, consultado el 13 de abril de 2019.

<sup>166</sup> Para el 12 de enero fue publicada una encuesta, de Opol Consultores, en la cual Desanti recibía 26.2% en la intención de votos, mientras que 25.3% correspondía a Castro, seguido por Piza, con 15.3%; y muy lejos, con 8.3%, el candidato de RN, y con 5.7% el candidato oficialista del PAC: Luis Manuel Madrigal, “Encuesta: Álvarez 26,2%; Castro 25,3%; Piza 15,3%; Hernández 11,1%”, *El Mundo.cr*, 12 de enero de 2018, disponible en <<https://www.elmundo.cr/costa-rica/encuesta-alvarez-262-castro-253-piza-153-hernandez-111/>>, consultado el 13 de abril de 2019.

<sup>167</sup> Sofía Chinchilla, “Corte Interamericana ordena abrir la puerta al matrimonio gay en Costa Rica”, *La Nación*, 9 de enero de 2018, disponible en <<https://www.nacion.com/el-pais/politica/corte-interamericana-notifica-a-costa-rica/LRJBf6DWNHOFGBXSDNIVYSEDA/story/>>, consultado el 13 de abril de 2019.

<sup>168</sup> Precisamente el 18 de diciembre de 2017 se realizó en las calles de San José la “Marcha por la Familia”, que, en palabras de los organizadores, implicaba la defensa de la “familia tradicional, de madre, padre e hijos”, el rechazo a la educación sexual para niños en escuelas y colegios, así como el rechazo a cualquier forma de aborto, incluso el terapéutico o por violación: “Miles de personas marchan por la vida y la familia en San José” (Video), *Teletica*, San José, 2017, disponible en <[https://www.teletica.com/179890\\_miles-de-personas-marchan-por-la-vida-y-la-familia-en-san-jose](https://www.teletica.com/179890_miles-de-personas-marchan-por-la-vida-y-la-familia-en-san-jose)>, consultado el 3 de abril de 2019.

auspiciada principalmente por el candidato Fabricio Alvarado. Por ende, posteriormente al fallo, tanto el candidato oficialista como Fabricio Alvarado crecieron de forma constante en las encuestas electorales, y, para finales de enero, las encuestas colocaron a Alvarado a la cabeza, con 26 % en la intención del voto, seguido por Desanti, con 20.6 %, y Carlos Alvarado, con 17.9%.<sup>169</sup>

Por lo tanto, durante el último mes de la campaña electoral con miras a la primera ronda, el partido RN tuvo un protagonismo nunca antes visto en el país, impulsado por el fallo de la CIDH y por la gran estructura a nivel nacional de las Iglesias cristianas. Estas Iglesias se convirtieron en su mayor músculo político, convirtiendo al repertorio político tradicional en uno de acción instrumental evangélico.<sup>170</sup> Si bien en el país está prohibido usar la religión para fines políticos,<sup>171</sup> fue evidente que RN la utilizó en muchas ocasiones como principal motivador del voto.

Entre las múltiples ocasiones en que la religión fue usada para ganar votos está, por ejemplo,<sup>172</sup> el 16 de marzo, cuando el candidato de RN se reunió con centenares de pastores evangélicos provenientes de todas las provincias del país con el objetivo de coordinar acciones políticas para obtener más votos en la segunda ronda electoral. En dicha reunión —de la cual se prohibió hacer grabaciones—, efectuada en el Templo Bíblico Internacional, se les pidió a los pastores que se coordinaran con miembros del propio partido y demás organizaciones provinciales. Inclusive a los líderes de sus congregaciones se les llegó a solicitar que comunicar a sus creyentes que la pobreza no se había reducido en el gobierno de Luis Guillermo Solís, además de ayuda para el transporte y la alimentación el día de las elecciones.

Como resultado de este repertorio de acción política, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se pronunció por medio de una resolución, en la cual ordenaba a Alvarado dejar de usar motivos religiosos en la campaña política. En específico, se le indicó al candidato y a RN “que se abstengan de llevar a cabo

<sup>169</sup> Luis Manuel Madrigal, “LA ENCUESTA FINAL: F. Alvarado: 26,0%; Álvarez 20,6; C. Alvarado: 17,9%, Castro 12,6%, Piza: 12,4%”, *El Mundo.cr*, 31 de enero de 2018, disponible en <<https://www.elmundo.cr/costa-rica/la-encuesta-final-f-alvarado-260-alvarez-206-c-alvarado-179-castro-126-piza-124/>>, consultado el 13 de abril de 2019.

<sup>170</sup> Ricardo Mariano, *Religión y elecciones presidenciales: escenarios latinoamericanos*, conferencia magistral dictada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 21 de mayo de 2018.

<sup>171</sup> El artículo 28 de la *Constitución Política* (1949) y el artículo 136 del *Código Electoral* (2009) prohíben utilizar la religión para inducir el voto de los creyentes.

<sup>172</sup> Este evento fue difundido ampliamente por el noticiero *Interferencia*, de las radioemisoras de la UCR.

cualquier acción tendiente a incidir en la libre decisión de los electores, a partir de sus creencias religiosas o invocando motivos de religión”.<sup>173</sup>

Además, el uso de la religión con fines políticos se llevó a cabo por medio de la profundización de una agenda temática única, que parece reproducirse en diversos países de América Latina. Al respecto, Mariano<sup>174</sup> señala que, en el caso de Costa Rica, RN ha evidenciado las formas de actuar de grupos pentecostales a nivel latinoamericano, ya que, si bien existen ciertas diferencias entre cada uno de los países, comparten una serie de características y cualidades comunes, observables en Costa Rica.

En primer lugar, estos grupos se caracterizan por su oposición al secularismo y cristianismo secular. Es decir, la política y la religión se encuentran íntimamente ligadas, por lo cual no es posible pensar en un Estado laico ajeno a la religión y las creencias religiosas de sus individuos. En segundo lugar, estos grupos expresan constantemente una fuerte oposición a la igualdad de género y la educación sexual a cualquier edad. Así, bajo la categoría de “Ideología de Género” congregan una ofensiva sistemática hacia la igualdad entre hombres y mujeres y a cualquier forma de educación sexual, porque, desde su punto de vista, incitan a posibles conductas sexuales desviadas, como las orientaciones homosexuales. Por último, estos grupos expresan una oposición importante hacia la participación y liberación de la mujer, como, por ejemplo, respecto a la libertad de decidir sobre su propio cuerpo, aún en casos extremos, donde peligre su vida.<sup>175</sup>

RN es, sin duda, una expresión de estas formas específicas de actuación, que se reflejan en diferentes momentos, eventos, discursos y otras manifestaciones de su candidato presidencial y sus seguidores, así como de los mismos pastores evangélicos que pidieron constantemente el voto por este partido político. Tanto la “Marcha por la familia” como el cierre de 20 escuelas por protestas en contra de los programas de afectividad y educación sexual, impulsados por el gobierno de Solís, permiten entrever las formas específicas del repertorio político evangélico, pero también la insistencia en dicha agenda centralizada en tres o cuatro temas principales.

<sup>173</sup> “Prohíben a candidato evangélico costarricense el uso de motivos religiosos”, *Contacto Hoy*, 26 de marzo de 2018, disponible en <<https://contactohoy.com.mx/prohiben-a-candidato-evangelico-cos-tarricense-el-uso-de-motivos-religiosos>>, consultado el 15 de abril de 2019.

<sup>174</sup> Ricardo Mariano, *Religión y elecciones...*

<sup>175</sup> *Ibidem*.

Esta agenda se desarrolló en torno al ataque constante a la diversidad sexual y los derechos civiles y políticos de estas poblaciones, así como, en menor medida, de otras, como las mujeres, los afrodescendientes y los católicos.<sup>176</sup> Por ejemplo, el candidato a la Vicepresidencia por el partido RN indicó en una entrevista de radio que, durante un posible gobierno de su partido, no se nombrarían ministros homosexuales, para “no ofender a la mayoría”.<sup>177</sup>

Por otro lado, y si bien es cierto que figuras importantes de RN atacaron diversos símbolos católicos, resulta relevante destacar que, en el caso costarricense también se observaron vínculos o alianzas en ciertos temas entre ambos grupos. La “Marcha por la familia” fue reflejo de este paralelismo ideológico entre católicos y evangélicos, unidos, en este caso, por la oposición hacia ciertas libertades y derechos de personas con orientación sexual diversa, así como de las mujeres. No obstante, si bien la alianza pudo existir entre las cabezas administrativas de ambas Iglesias, lo cierto es que, a nivel del ciudadano o votante común, las diferencias en cuanto a las religiones profesadas por los dos candidatos en la segunda ronda fueron sumamente relevantes a la hora de emitir su voto.

Por último, resulta importante destacar que, como indica Mariano,<sup>178</sup> las asociaciones evangélicas, y en concreto RN, crearon fuertes vínculos con grupos de la derecha económica a lo largo de la campaña electoral, que se tradujeron en la posible participación de importantes representantes de estas tendencias económicas en el gobierno. Por ejemplo, se observó la incorporación de Édgar Ayales, exministro de Hacienda durante el gobierno de Laura Chinchilla y excandidato a la Vicepresidencia por el PLN, al equipo económico del candidato Fabricio Alvarado.<sup>179</sup>

<sup>176</sup>El padre espiritual de Fabricio Alvarado se refirió a “La Negrita” de los Ángeles (virgen de los católicos) como el “demonio” y el “espíritu inmundo”: Josué Alvarado, “‘Padre Espiritual’ de Fabricio Alvarado dice que La Negrita es un ‘demonio’”, *crhoy.com*, 3 de febrero de 2018, disponible en <<https://www.crhoy.com/nacionales/padre-espiritual-de-fabricio-alvarado-dice-que-la-negrita-es-un-demonio>>, consultado el 14 de abril de 2019.

<sup>177</sup>Rebeca Madrigal, “Restauración Nacional no nombrará ministros gays para ‘no ofender a la mayoría’”, *La Nación*, 26 de febrero de 2018, disponible en <<https://www.nacion.com/el-pais/politica/restauracion-nacional-no-nombrara-ministros-gays/UCHCA7QSNVHZ3JUNKUKA56NS5M/story/>>, consultado el 15 de abril de 2019.

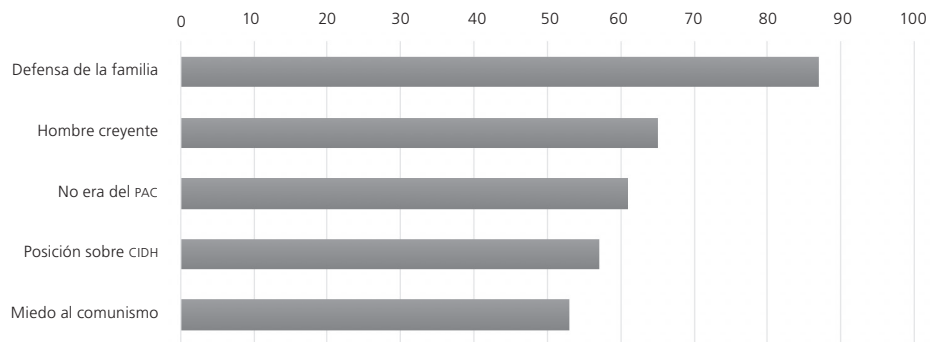
<sup>178</sup>*Op. cit.*

<sup>179</sup>Álvaro Murillo, “Exministro y excandidato del PLN Édgar Ayales se une a Fabricio Alvarado”, *Semanario Universidad*, 6 de marzo de 2018, disponible en <<https://semanariouniversidad.com/des-tacadas/exministro-excandidato-del-pln-edgar-ayales-se-une-fabricio-alvarado>>, consultado el 13 de abril de 2019.

Este fenómeno parece repetirse en diversos países de América Latina, y no deja de ser paradójico, tomando en cuenta que la base de electores de los partidos evangélicos la conforman, en su mayoría, personas con nivel de rentas sumamente bajas e igualmente bajo nivel de escolaridad. No obstante, la situación da pie a pensar que los grupos evangélicos, concentrados principalmente en ciertos temas que escapan de lo económico, estarán siempre dispuestos a pactar cualquier cosa, con tal de defender los valores tradicionales que impulsan: la defensa de su agenda se encontraría por encima de cualquier otro postulado ideológico en materia económica y social.

En consecuencia, se pudo observar cierto paralelismo entre las propuestas de ambos candidatos presidenciales en materia de política social y económica y, por ende, un acercamiento ideológico en lo que corresponde a la materia económica y social, pero también una polarización sumamente importante en cuando a determinados temas, muchos de ellos<sup>180</sup> ausentes años atrás en el debate público en torno a una campaña electoral, pero que, en 2018, significaron puntos de ruptura imprescindibles de tomar en cuenta para intentar comprender el proceso electoral y su resultado. Con respecto a ello, se observan en la siguiente gráfica los principales factores que influyeron en el voto por el partido RN.

**Gráfica 1. Factores que más influyeron en el voto por RN, segunda ronda 2018**



FUENTE: CIEP.

<sup>180</sup> Por ejemplo, el aborto, la educación sexual y el matrimonio igualitario.

## 6. Conclusiones

Es evidente que los temas centrales de discusión posicionados por el mismo partido RN influyeron para catalizar su escogencia como opción presidencial. Tanto la “defensa de la familia”, como del “hombre creyente” y su posición sobre el fallo de la CIDH están íntimamente relacionados con la agenda de temas que impulsada y con el repertorio instrumental evangélico descrito anteriormente. Es decir, se constata la relevancia del factor religión en las elecciones presidenciales de 2018, pero ahora visto desde las propias opiniones de los votantes.

En definitiva, no cabe duda de que, si hubiera que destacar algún fenómeno político y social característico de este proceso electoral, es, precisamente, la influencia de la religión. Por ende, se esperaría que en un futuro diversas investigaciones se centren en comprender por qué fue hasta esta elección presidencial que emergió a la superficie este factor como interviniente en las dinámicas políticas del país.

A lo largo de este capítulo, se ha elaborado una descripción de la generalidad del proceso electoral, con el objetivo de brindar un panorama completo acerca del proceso en cuanto a sus candidaturas, partidos políticos y resultados electorales. También se ha querido evidenciar ciertos fenómenos políticos sucedidos durante la campaña electoral y los días de las elecciones, que deberían invitar a mayores investigaciones sobre estas temáticas, y, en específico, al análisis del factor sociopolítico que caracterizó este proceso electoral: el factor religión.

Si bien es cierto que este factor no es el único que permite analizar un proceso electoral tan complejo, sí posibilita ligar dos aspectos de análisis imprescindibles al estudiar cualquier proceso electoral en la región latinoamericana: permite realizar algunas conclusiones acerca de la incursión de nuevos actores políticos en el escenario electoral costarricense y posibilita el análisis de algunos aspectos en cuanto a la calidad de la democracia en este país.

Respecto de la incursión de nuevos actores políticos y sociales, y en general del análisis de los actores claves en esta coyuntura electoral, se debe subrayar la aparición de las Iglesias evangélicas. Al igual que éstas, otros

grupos organizados desde la sociedad civil (como Coalición Costa Rica) y la misma Iglesia católica, han evidenciado que el protagonismo en una campaña electoral puede ubicarse más allá de los tradicionales actores institucionalizados para ello, es decir, los partidos políticos. Igualmente, valdría la pena destacar el papel de algunos medios de comunicación que propagaron información perjudicial sobre el candidato de RN, así como el papel de las alianzas electoralistas conformadas a pocas semanas del balotaje.

Dicho esto, habría que profundizar en las prospecciones de desarrollo de estos actores, a mediano y largo plazo, en nuevos procesos electorales. Es decir, considerar la evolución que los grupos evangélicos podrían vivir, teniendo en mente que es común que en su seno se reflejen fuertes divisiones que atentan contra sus proyectos políticos particulares y globales. Esto resulta sumamente importante si se toman en cuenta las elecciones a nivel local de medio periodo, en las cuales el partido evangélico podría tener, o no, una fuerte maquinaria electoral en ciertas regiones rurales y costeras del país.

En definitiva, y con respecto a la dimensión concerniente a la calidad de la democracia, este capítulo da pie a considerar analizar con mayor detenimiento la calidad de las instituciones democráticas y el propio Estado costarricense para responder a las demandas sociales. Es posible que mucha de la influencia de las Iglesias evangélicas y de partidos evangélicos en la política se deba a la incapacidad del Estado de brindar servicios públicos básicos y asistencia social en determinadas regiones del país que, además, han sido olvidadas por años. En ese contexto, las Iglesias evangélicas pueden surgir fácilmente, pues son las que se encargarían de brindar asistencia social donde el Estado ha sido incapaz de actuar.

Siendo este el caso costarricense, habría que preguntarse si realmente las instituciones democráticas del país pueden hacerle frente al crecimiento desmedido de las Iglesias evangélicas. Sus agendas temáticas y repertorios de acción ponen en riesgo ciertos pilares básicos del juego democrático costarricense, y podrían implicar una transición lenta pero segura hacia el irrespeto de libertades y derechos sociales y políticos. Quizás el proceso electoral mostró la fortaleza de ciertas instituciones, como el TSE, pero esta fortaleza podría verse socavada si el crecimiento de estas propuestas políticas, claramente discriminantes, no es controlado a tiempo. Por lo tanto, futuras



investigaciones deberían concentrar su atención en las implicaciones de estos grupos dogmáticos sobre la pluralidad del pensamiento en un país que se dice respetuoso de todas las ideologías políticas.

## 7. Fuentes consultadas

- ALVARADO, Josué, “‘Padre Espiritual’ de Fabricio Alvarado dice que La Negrita es un ‘demonio’”, *crhoy.com*, 3 de febrero de 2018, disponible en <<https://www.crhoy.com/nacionales/padre-espiritual-de-fabricio-alvarado-dice-que-la-negrita-es-un-demonio>>, consultado el 14 de abril de 2019.
- BRENES, Luis y Diego González, *Para entender cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica*, San José, IFED-TSE, 2018, disponible en <<https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/C%C3%B3mo%20se%20Elige.pdf>>, consultado el 6 de agosto de 2019.
- CAMBRONERO, Natasha, Gerardo Ruíz y Sofía Chinchilla, “Este es el gobierno de unidad ofrecido por Carlos Alvarado”, *La Nación*, 26 de abril de 2018, disponible en <<https://www.nacion.com/el-pais/politica/este-es-el-gobierno-de-unidad-ofrecido-por-carlos/3MV5DNAZU5GHTDUTGCO4S3AFEE/story/>>, consultado el 13 de abril de 2019.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS POLÍTICOS, *Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica abril 2018*, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 2018, disponible en <<https://ciep.ucr.ac.cr/sites/default/files/Informe-encuesta-ABRIL25-2018.pdf>>, consultado el 14 de abril de 2019.
- CHINCHILLA, Sofía, “Corte Interamericana ordena abrir la puerta al matrimonio gay en Costa Rica”, *La Nación*, 9 de enero de 2018, disponible en <<https://www.nacion.com/el-pais/politica/corte-interamericana-notifica-a-costarica/LRJBjF6DWNHOFGBXSDNIVYSEDA/story/>>, consultado el 13 de abril de 2019.
- Código Electoral de Costa Rica, Ley N. 8765*, 2009, disponible en <<https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- “Prohíben a candidato evangélico costarricense el uso de motivos religiosos”, *Contacto Hoy*, 26 de marzo de 2018, disponible en <<https://contactohoy.com.mx/prohiben-a-candidato-evangelico-costarricense-el-uso-de-motivos-religiosos>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949, disponible en <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>>, consultado el 16 de abril de 2019.
- MADRIGAL, Luis Manuel, “Encuesta: Álvarez 26,2%; Castro 25,3%; Piza 15,3%; Hernández 11,1%”, *El Mundo.cr*, 12 de enero de 2018, disponible en <<https://www.elmundo.cr/costa-rica/encuesta-alvarez-262-castro-253-piza-153-hernandez-111/>>, consultado el 13 de abril de 2019.

- , “LA ENCUESTA FINAL: F. Alvarado: 26,0%; Álvarez 20,6; C. Alvarado: 17,9%, Castro 12,6%, Piza: 12,4%”, *El Mundo.cr*, 31 de enero de 2018, disponible en <<https://www.elmundo.cr/costa-rica/la-encuesta-final-f-alvarado-260-alvarez-206-c-alvarado-179-castro-126-piza-124/>>, consultado el 13 de abril de 2019.
- MADRIGAL, Rebeca, “Restauración Nacional no nombrará ministros gays para ‘no ofender a la mayoría’”, *La Nación*, 26 de febrero de 2018, disponible en <<https://www.nacion.com/el-pais/politica/restauracion-nacional-no-nombrara-ministros-gais/UCHCA7QSNVHZ3JUNKUKA56NS5M/story/>>, consultado el 15 de abril de 2019.
- MARIANO, Ricardo, *Religión y elecciones presidenciales: escenarios latinoamericanos*, conferencia magistral dictada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 21 de mayo de 2018.
- MURILLO, Álvaro, “Exministro y excandidato del PLN Édgar Ayales se une a Fabricio Alvarado”, *Semanario Universidad*, 6 de marzo de 2018, disponible en <<https://semanariouniversidad.com/destacadas/exministro-excandidato-del-pln-edgar-ayales-se-une-fabricio-alvarado>>, consultado el 13 de abril de 2019.
- PNUD, Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018, disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf)>, consultado el 3 de abril de 2019.
- RODRÍGUEZ, Frank, “La coalición sin partido que tomó partido”, *Semanario Universidad*, 13 de febrero de 2018, disponible en <<https://semanariouniversidad.com/pais/la-coalicion-sin-partido-tomo-partido/>>, consultado el 13 de abril de 2019.
- RUÍZ, Gerardo, “‘Padre Espiritual’ de Fabricio Alvarado dice que ordenó a la ‘misma tierra’ no producir daños con terremoto de Nicoya”, *La Nación*, 12 de marzo de 2018, disponible en <<https://www.nacion.com/el-pais/politica/padre-espiritual-de-fabricio-alvarado-ordeno-a/X4QHBIN6ZBHJ7HDJU HORMNNUUM/story/>>, consultado el 13 de abril de 2019.
- “Miles de personas marcha por la vida y la familia en San José” (Video), *TELETICA*, San José, 2017, disponible en <[https://www.teletica.com/179890\\_miles-de-personas-marchan-por-la-vida-y-la-familia-en-san-jose](https://www.teletica.com/179890_miles-de-personas-marchan-por-la-vida-y-la-familia-en-san-jose)>, consultado el 3 de abril de 2019.
- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES, *Estadísticas del sufragio Presidencia, Vicepresidencias y Diputaciones. Elecciones Generales 2018. Primera Vuelta*, San José, 2018, disponible en <[http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/estadisticassufragio\\_febrero2018.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/estadisticassufragio_febrero2018.pdf)>, consultado el 8 de abril de 2019.
- , *Estadísticas del sufragio Presidencia, Vicepresidencia. Elecciones Generales 2018. Segunda Vuelta*, San José, 2018, disponible en <[http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/estadisticassufragio\\_abril2018.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/estadisticassufragio_abril2018.pdf)>, consultado el 8 de abril de 2019.



# Elecciones presidenciales en El Salvador, 2019: rupturas, nuevas formas de hacer política y desafíos

*Mónica Alexandra Linares Laínez*

SUMARIO: 1. Resumen; 2. Introducción; 3. Las reglas del juego: el sistema electoral salvadoreño; 4. Los resultados de la elección presidencial 2019; 5. Lecciones y desafíos; 6. Fuentes consultadas.

## 1. Resumen

El Salvador celebró elecciones presidenciales el 3 de febrero del 2019. Éstas constituyen unas elecciones históricas para el país, pues representan la ruptura del dominio de los dos partidos políticos tradicionales que habían estado en poder del Ejecutivo en los últimos 30 años. La fórmula conformada por Nayib Bukele y Félix Ulloa ganó las elecciones en una coyuntura político-electoral marcada por desconfianza hacia la autoridad electoral, una baja participación ciudadana y un alto nivel de descontento frente a la clase política tradicional. Los resultados electorales reflejan este contexto y evidencian la urgente necesidad de renovación de los partidos políticos mayoritarios. Agudizar el desgaste de los mismos y el uso de redes sociales como principal medio para difundir sus mensajes —como una nueva forma de hacer política— son dos de las principales estrategias utilizadas por el presidente Bukele durante la campaña electoral, que continúa utilizando actualmente para mantener la popularidad en el ejercicio de su gobierno. En relación con

ello, uno de los principales desafíos que enfrenta al inicio de su gestión es una correlación actual desfavorable en el Congreso, por lo cual debe propiciar el diálogo con los demás actores a fin de generar la gobernabilidad que permita atender los principales problemas de país.<sup>181</sup>

## 2. Introducción

Las elecciones presidenciales del 3 de febrero de 2019 constituyen un hito en la historia político-electoral del país, pues representan la ruptura del dominio de los dos partidos políticos que habían estado en poder del Ejecutivo en los últimos 30 años: ARENA y el FMLN. La fórmula conformada por Nayib Bukele y Félix Ulloa, bajo la bandera de GANA —partido de centro-derecha nacido de una escisión en ARENA—, ganó los comicios en la primera vuelta.<sup>182</sup>

Pese al buen desarrollo de la votación, ésta se llevó a cabo en un contexto de poca confianza hacia la autoridad electoral, sospechas de fraude y baja participación. Asimismo, la coyuntura estuvo marcada por un gran desgaste político de los partidos tradicionales, debido al procesamiento legal de tres presidentes anteriores por actos de corrupción, tanto de ARENA como del FMLN. Estos hechos generaron un descontento popular respecto a la clase política, que fue capitalizado por Nayib Bukele: distanciarse de la política tradicional y presentarse como una opción diferente fue una de sus principales estrategias de campaña, además de usar las redes sociales como principal medio de comunicación, como lo sigue haciendo hasta la fecha.

A dos meses del inicio de su gestión, Nayib Bukele enfrenta desafíos como ciertos problemas estructurales en el ámbito económico y social, y una correlación actual desfavorable en la Asamblea Legislativa, que durará al

<sup>181</sup> Texto elaborado para su discusión en el conversatorio “Elecciones en América Latina 2017-2019: nuevos actores y calidad de la democracia” organizado por el Tecnológico de Monterrey, el 21 de febrero de 2019.

<sup>182</sup> El artículo 80, inciso 2 de la *Constitución de la República de El Salvador* establece que, para ganar la elección presidencial se debe obtener la mitad más uno de los votos válidos. Si ningún partido o coalición alcanza ese resultado, debe realizarse una segunda ronda electoral, disputada entre los dos partidos o coaliciones que hayan alcanzado el mayor número de votos.

menos hasta las próximas elecciones legislativas de 2021. Sin embargo, la gran popularidad que mantiene facilita que algunas de sus estrategias —como la presión sobre quienes ostentan las diputaciones para aprobar sus iniciativas, o el veto presidencial— estén funcionando en su ejercicio de mando. Con el estilo de gobernar vía Twitter, marcado por una constante confrontación y estrategia de desgaste político de los partidos tradicionales, el presidente Bukele encara la necesidad de generar diálogos y consensos para lograr la gobernabilidad, así como los acuerdos que atiendan los principales problemas del país durante su gestión.

### 3. Las reglas del juego: el sistema electoral salvadoreño

En El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el ente rector en materia electoral. Fue creado mediante una reforma constitucional en 1991, en el marco de la firma de los *Acuerdos de Paz*, y asumió funciones en 1992. Entre sus responsabilidades se encuentran la convocatoria, organización, dirección y vigilancia, así como el escrutinio preliminar y definitivo, de los procesos electorales presidenciales, legislativos, municipales y de diputaciones para el Parlamento Centroamericano.<sup>183</sup>

Como lo establece la *Constitución de la República de El Salvador* en su artículo 154, las elecciones presidenciales se celebran cada cinco años, y las elecciones legislativas y municipales, cada tres. Ésta constituyó la sexta elección presidencial del periodo de posguerra; en las primeras tres (1994, 1999 y 2004),<sup>184</sup> resultó ganador el partido ARENA, y en las últimas dos (2009 y 2014),<sup>185</sup> el FLMN.

Durante las jornadas electorales, las Juntas Receptoras de Votos (JRV) son las mesas que reciben los votos de la población, y están conformadas por

<sup>183</sup>Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, *Historia del Tribunal Supremo Electoral*, publicado el 7 de noviembre de 2017, disponible en <<https://www.tse.gob.sv/TSE/Instituci%C3%B3n/Historia>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

<sup>184</sup>ARENA llegó al poder en las elecciones de 1989, con el presidente Alfredo Cristiani.

<sup>185</sup>Se realizó segunda vuelta en 1994 y 2014: Álvaro Artiga-González, *Análisis político de las elecciones presidenciales: El Salvador 2019*, San Salvador, Ediciones Böll-Fundación Heinrich Böll Stiftung, 22 de enero de 2019, disponible en <<http://sv.boell.org/es/2019/01/22/analisis-politico-de-las-elecciones-presidenciales-el-salvador-2019>>, consultado el 30 de agosto de 2019.

personas de la ciudadanía y vigilantes de todos los partidos políticos en contienda. Desde 2012 se implementa el voto residencial —a fin de garantizar la accesibilidad de los centros de votación para la población—, y desde 2014, el voto desde el exterior, aunque su nivel de participación todavía es bajo.

Para velar por el buen desarrollo de las elecciones, también están presentes instituciones gubernamentales, como la Policía Nacional Civil (PNC), la Fiscalía General de la República (FGR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), así como observadores nacionales e internacionales.

El proceso electoral se apoya en la *Ley de Partidos Políticos*, la cual establece, en el artículo 37, que los partidos políticos inscritos para competir en los comicios deben realizar elecciones internas, para elegir a sus candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia.<sup>186</sup> Esta fue la primera elección presidencial en la que se llevó a cabo tal proceso.

### 3.1. Participación electoral y confianza en el TSE

Durante el periodo histórico de la posguerra, la participación de la ciudadanía salvadoreña en las elecciones, tanto presidenciales como legislativas, no ha sido alta. Como lo muestran los datos del cuadro 1, la tendencia de la participación electoral, desde 2004 en las elecciones presidenciales, y desde 2006 en las elecciones de diputaciones, ha ido a la baja.<sup>187</sup> Los resultados de 2019 confirman esta tendencia, pues reportaron una participación de 51.9% del padrón electoral.

**Cuadro 1. Participación electoral en El Salvador, 1994-2019**

Año de elección presidencial	Participación electoral (%)	Año de elección legislativa	Participación electoral (%)
1994	53.6	1994	53.6
1999	38.6	1997	38.8
2004	69.4	2000	38.5
2009	63.5	2003	41.0
2014	55.3	2006	54.2

(continúa)

<sup>186</sup> Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, “Ley de partidos políticos”, *Diario oficial*, núm. 4, tomo 398, 27 de febrero de 2013, disponible en <<https://www.tse.gob.sv/documentos/normativa-electoral/Ley-de-Partidos-Politicos-de-El-Salvador.pdf>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

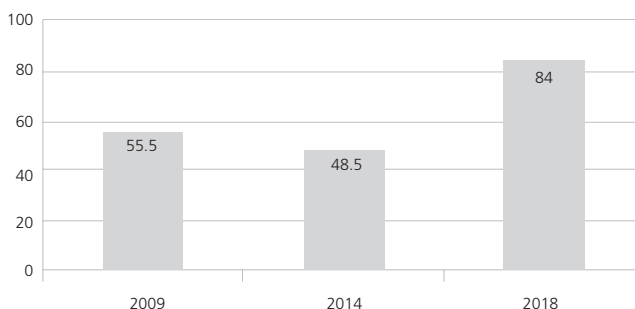
<sup>187</sup> Artiga-González, *Análisis político...*

Año de elección presidencial	Participación electoral (%)	Año de elección legislativa	Participación electoral (%)
2019	51.9	2009	54.1
		2012	51.9
		2015	48.3
		2018	46.1
Promedio	55.4	Promedio	47.4

FUENTE: Elaboración propia con información de Artiga-González<sup>188</sup> y del TSE.<sup>189</sup>

La tendencia a la disminución de la participación electoral coincide con un aumento en la desconfianza en la autoridad electoral (el TSE) durante las últimas elecciones, como lo muestra la gráfica 1.

**Gráfica 1: Confianza en el TSE**



Pregunta: ¿Cuánta confianza tuvo usted en el TSE?  
Se presentan las respuestas “poca” y “ninguna” confianza.

FUENTE: Artiga-González.<sup>190</sup>

Por otra parte, también es importante destacar, como lo señala Artiga-González,<sup>191</sup> que la percepción de fraude en las elecciones presidenciales también ha aumentado en los últimos años, como lo muestra la gráfica 2.

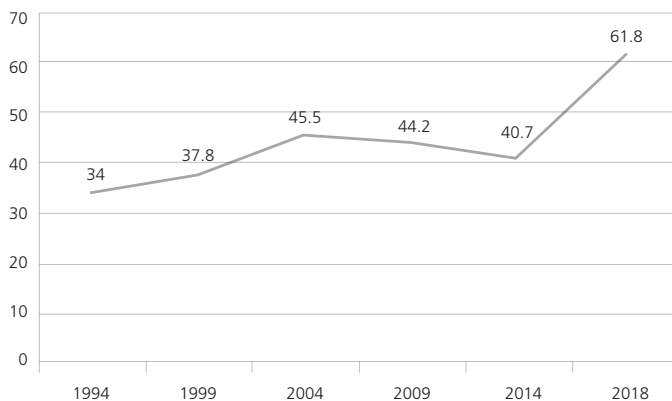
<sup>188</sup> *Ibidem*.

<sup>189</sup> Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, *Memoria especial elección presidencial 2019*, publicado el 1 de julio de 2019, disponible en <<https://www.tse.gob.sv/TSE/Documentos/Memorias-de-Elecciones/2019>>, consultado el 1 de septiembre de 2019.

<sup>190</sup> Artiga-González, *Análisis político...*

<sup>191</sup> *Ibidem*.



**Gráfica 2: Percepción sobre fraude en las elecciones presidenciales**

P. ¿Cree usted que en las próximas elecciones presidenciales habrá fraude o serán limpias? Se presenta la respuesta “habrá fraude”.

FUENTE: Artiga-González.<sup>192</sup>

En este sentido, las elecciones de 2019 se desarrollaron en un contexto de desconfianza en el TSE y en un ambiente de sospecha respecto a la posibilidad de que pudiera haber un fraude electoral. Algunas de las razones que explican esta percepción fueron las dificultades que mostró el TSE en la gestión de las elecciones legislativas y municipales de 2018, en las que se implementó el voto cruzado<sup>193</sup> (con la opción de votar por rostro) en respuesta a una sentencia de la Sala de lo Constitucional<sup>194</sup>. La implementación con poca anticipación de esta modalidad, complicó el proceso,<sup>195</sup> especialmente el conteo de

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> El voto cruzado es el término popular que se utiliza para referirse al sistema de listas abiertas en las elecciones legislativas que permite a los votantes elegir candidatos propuestos por diferentes partidos políticos, teniendo como límite el número de escaños asignados a la respectiva circunscripción electoral (FUSADES, 2015). En esta modalidad, se puede votar por el rostro del candidato o por la bandera del partido político contendiente.

<sup>194</sup> La Sala de lo Constitucional es una de las cuatro salas de la Corte Suprema de Justicia que se encarga de conocer los procesos de amparo, *habeas corpus* o exhibición personal e inconstitucionalidad de las normas jurídicas, y dirime las posibles diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo (Corte Suprema de Justicia, 2011). Esta Sala emitió la sentencia 48-2014 para implementar el voto cruzado el miércoles 5 noviembre de 2014, para ser efectivo a partir de las elecciones de marzo de 2015 (Labrador y Arauz, 2014).

<sup>195</sup> Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, *El Tribunal Supremo Electoral organizó elecciones complejas implementando reformas electorales introducidas por la Sala del Constitucional. Declaración preliminar*, El Salvador, 6 de marzo de 2018, disponible en <[https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-el-salvador-2018/40893/el-tribunal-supremo-electoral-organiz%C3%B3-elecciones-complejas-implementando-reformas-electorales\\_es](https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-el-salvador-2018/40893/el-tribunal-supremo-electoral-organiz%C3%B3-elecciones-complejas-implementando-reformas-electorales_es)>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

los votos, por lo que los resultados tardaron más en publicarse que en las elecciones anteriores.

Por otro lado, durante la campaña electoral se dieron confrontaciones entre el TSE y el candidato Nayib Bukele, debido a aspectos como la cancelación del partido Cambio Democrático (CD) por parte del TSE<sup>196</sup> —Bukele y su compañero de fórmula, Félix Ulloa, habían expresado interés en inscribirse en ese instituto político para competir por la Presidencia— y la acusación de Bukele hacia el TSE de fraguar un fraude por, supuestamente, imprimir en la papeleta otro tono para la bandera de GANA y así confundir a sus seguidores. Como parte de esa acusación, Bukele motivó, desde las redes sociales, a una movilización en contra del TSE, que se tradujo en actos de violencia afuera de las instalaciones del Tribunal.<sup>197</sup> En el marco de estas tensiones, Bukele mantuvo el llamado a sus seguidores a estar atentos ante un posible intento de fraude por parte del TSE.

La tendencia a la baja en la confianza en el TSE, además de estrategias electorales como motivar sospechas de fraude electoral para mantener respaldo popular, constituyen señales de alarma respecto a la calidad de la democracia, en cuanto a la confianza de la población en la autoridad electoral y el respeto de los candidatos a la institucionalidad electoral.

### 3.2. Elecciones presidenciales de 2019: contexto político, actores y estrategias

#### 3.2.1. Actores en competencia y posicionamientos ideológicos

En esta contienda electoral, compitieron cuatro fórmulas de diversos partidos y coaliciones. Por un lado, estuvieron los dos partidos que tradicionalmente habían encabezado el Ejecutivo desde las elecciones de 1989, y por otro, los partidos más pequeños y de más reciente creación. Así, la contienda se desarrolló principalmente entre cuatro rivales: por la coalición Alianza

<sup>196</sup> Beatriz Mendoza, “TSE cancela los partidos FPS, PSP, CD y PSD”, *La Prensa Gráfica*, 26 de julio de 2018, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/TSE-cancela-los-partidos-FPS-PSP-CD-y-PSD-20180726-0055.html>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

<sup>197</sup> El partido GANA se desligó de esta acusación de fraude: Arysbell Arismendi, “Bukele y Nuevas Ideas denuncian un fraude que ni Gana se cree”, *El Faro*, 7 de diciembre de 2018, disponible en <[https://elfaro.net/es/201812/el\\_salvador/22755/Bukele-y-Nuevas-Ideas-denuncian-un-fraude-que-ni-Gana-se-cree.htm](https://elfaro.net/es/201812/el_salvador/22755/Bukele-y-Nuevas-Ideas-denuncian-un-fraude-que-ni-Gana-se-cree.htm)>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

por un Nuevo País, compitieron ARENA, el Partido de Concertación Nacional (PCN), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Democracia Salvadoreña (DS), que pueden ubicarse ideológicamente a la derecha. Luego estuvo el FMLN, que se reconoce como partido de izquierda. Por último, el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GAN) —fundado en 2010, tras una escisión de ARENA—, que puede ubicarse ideológicamente en centro-derecha, al igual que el partido VAMOS, el cuarto contendiente y el de más reciente creación.

Con base en la ley, los partidos contendientes realizaron elecciones internas para elegir a sus candidatos. En el caso de la coalición y el FMLN, compitió más de una fórmula y, en el caso de GANA<sup>198</sup> y VAMOS, se presentó una candidatura única. Los candidatos de los partidos políticos que compitieron, así como su ubicación ideológica, se enlistan en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Caracterización de las fórmulas que compitieron en las elecciones presidenciales de 2019**

Partido/ coalición	Bandera	Ubicación ideológica	Candidato a la Presidencia	Candidato a la Vicepresidencia
Alianza por un Nuevo País (ARENA, PCN, PDC y DS)		Derecha	Carlos Calleja	Carmen Aída Lazo
Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)		Izquierda	Hugo Martínez	Karina Sosa
Gan Alianza por la Unidad Nacional (GAN)		Centro-derecha	Nayib Bukele	Félix Ulloa
VAMOS		Centro-derecha	José Alvarado	Roberto Rivera Ocampo

FUENTE: Elaboración propia.

<sup>198</sup> En GANA se había inscrito otra fórmula para competir por la candidatura, sin embargo, se retiró antes de la elección interna, quedando como única opción Nayib Bukele y Félix Ulloa.

Respecto a los candidatos que compitieron por la Presidencia, cabe destacar que todos son empresarios, a excepción de Hugo Martínez, funcionario de larga trayectoria política que fungió como canciller en el último gobierno del FMLN. Martínez, junto a Karina Sosa,<sup>199</sup> resultó ganador en las elecciones internas del partido, a pesar de no ser el candidato favorito de la cúpula del FMLN. Una de sus principales propuestas en el área económica fue la creación de los polos de desarrollo territorial, así como combatir la evasión fiscal a fin de recaudar más fondos públicos.

Por su parte, Carlos Calleja participó, junto a Carmen Aída Lazo,<sup>200</sup> como candidato de la coalición Alianza por un Nuevo País —conformada por ARENA, PCN, PDC y DS—, y tenía el respaldo de una parte importante de la dirección del partido.<sup>201</sup> Sus principales propuestas en materia económica se centraron en la creación de empleos.

En tercer lugar, compitieron Nayib Bukele y Félix Ulloa<sup>202</sup> por GANA. Entre sus principales propuestas estaban las inversiones en infraestructura (un aeropuerto en la zona oriental y un tren) y la creación de la comisión internacional de combate a la impunidad y la corrupción —a la que denominarán CICIES— como la que funcionó en el vecino país de Guatemala.

El cuarto candidato fue el empresario Josué Alvarado, quien, junto con Roberto Rivera Ocampo,<sup>203</sup> compitió por el partido VAMOS, fundado en 2017. En su discurso, la fórmula enfatizó que era necesaria una refundación del Estado, a fin de resolver problemas estructurales del gobierno y del país.

El periodo de campaña electoral fue de octubre de 2018 a enero de 2019. Durante éste se llevaron a cabo conversatorios individuales con las fórmulas presidenciales, dos debates presidenciales y un debate vicepresidencial,

<sup>199</sup> Karina Sosa es diputada del FMLN desde 2012.

<sup>200</sup> Carmen Aída Lazo es decana de economía de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN), institución de educación superior de élite en el país.

<sup>201</sup> Otro de los contendientes que compitió por la candidatura fue Javier Simán, quien, al igual que Carlos Calleja, proviene de una de las familias de empresarios más importantes del país. Las acusaciones de irregularidades en la elección interna, por parte de Simán, generaron una gran división al interior de ARENA, y constituyeron un síntoma del debilitamiento del partido en la coyuntura político-electoral: “Javier Simán denuncia irregularidades en elecciones internas de arena”, *Contrapunto*, 26 de abril de 2018, disponible en <<http://contrapunto.com.sv/politica/partidos/javier-siman-denuncia-irregularidades-en-elecciones-internas-de-arena/6526>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

<sup>202</sup> Félix Ulloa, abogado, fue magistrado del TSE.

<sup>203</sup> Roberto Rivera Ocampo ha trabajado en proyectos y es fundador de la organización Acción Ciudadana.

organizados por universidades privadas y públicas del país y por la Asociación Salvadoreña de Radiodifusores (ASDER). De estos eventos, la fórmula GANA sólo participó en el conversatorio,<sup>204</sup> y declinó de participar en otros espacios públicos, como entrevistas televisivas.

Por otro lado, la campaña electoral estuvo marcada por una fuerte confrontación entre los candidatos, más que por la difusión de propuestas concretas. Finalmente, las cuatro fórmulas presentaron y divulgaron sus planes de gobierno por diversos medios.

### 3.2.2. Contexto político: desgaste de los partidos políticos y estrategias de campaña

Es importante mencionar que este evento electoral se llevó a cabo durante una coyuntura política caracterizada, en los últimos años, por la revelación y el procesamiento legal de actos de corrupción, entre los que están la desviación de fondos públicos y el lavado de dinero por parte de presidentes de gobiernos anteriores, tanto de ARENA (Francisco Flores<sup>205</sup> y Elías Antonio Saca)<sup>206</sup> como del FMLN (Mauricio Funes).<sup>207</sup> Esto dio lugar a un ambiente de descontento generalizado y al rechazo de la población respecto a la clase política, especialmente las cúpulas de los partidos tradicionales, generando una crisis interna y de popularidad en ambos institutos políticos.

En este contexto de desprestigio de la imagen de los partidos tradicionales, las fórmulas contendientes optaron por la estrategia de distanciarse de las líneas partidarias, y de evitar expresar un posicionamiento ideológico

<sup>204</sup> Organizado por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

<sup>205</sup> Fue acusado de desviar 10 millones de dólares donados por el gobierno de Taiwán para ayudar a las víctimas de los terremotos de 2001, pero falleció durante el proceso: “Francisco Flores a juicio por corrupción”, *La Prensa Gráfica*, 4 de diciembre de 2015, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Francisco-Flores-a-juicio-por-corrupcion-20151204-0175.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

<sup>206</sup> Que fue el primer expresidente condenado a prisión en la posguerra: “El Salvador: condenan al expresidente Elías Antonio Saca a 10 años de cárcel por corrupción”, *BBC News*, Mundo, 13 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45504991>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

<sup>207</sup> Que estuvo asilado en Nicaragua alegando persecución política por las acusaciones de corrupción en su contra, hasta que definitivamente se nacionalizó nicaragüense, junto con su familia. Ver: Beatriz Calderón, “Los siete casos que pesan contra Mauricio Funes”, *La Prensa Gráfica*, 27 de marzo de 2019, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/Los-siete-casos-que-pesan-contra-Mauricio-Funes-t201903270001.html>>, consultado el 1 de mayo de 2019; y Yolanda Magaña, “Ortega nacionaliza a Funes y a su familia”, *El Mundo*, Política, 31 de julio de 2019, disponible en <<https://el mundo.sv/ortega-nacionaliza-a-funes-y-a-su-familia>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

concreto, lo cual resultó en un desdibujamiento de los clivajes ideológicos durante la campaña electoral. Así, los candidatos de Alianza por un Nuevo País se distanciaron de los hechos de corrupción de sus antecesores, y no se adhirieron a ninguna orientación ideológica, sino que declararon ser “humanistas”, sosteniendo que el país requería de soluciones integrales, no de izquierda o derecha.<sup>208</sup>

Hugo Martínez fue el único candidato que expresó un posicionamiento ideológico concreto, al sostener que el FMLN era la única opción de izquierda en el país, pero se distanció de la línea tradicional del partido y de la cuestionada cúpula, y prometió una izquierda menos radical y más moderna.<sup>209</sup>

Por lo tanto, las fórmulas de ambos partidos optaron por tomar distancia de sus respectivas instituciones políticas y sus cúpulas, y se mostraron con una imagen más independiente y renovada, a fin de minimizar el impacto negativo, por los casos de corrupción, en sus candidaturas.

Por otro lado, la fórmula VAMOS tampoco se posicionó claramente, aunque su discurso permitió ubicarlos en el centro-derecha, y, a fin de distanciarse del desgaste de los partidos políticos, se presentó como el único partido “sin pasado ni ataduras”.<sup>210</sup>

Finalmente, Bukele tampoco expresó una posición definida, a pesar de que el partido por el que compitió —GANA— se ubica como de centro-derecha. En su caso, utilizó el desgaste y el desprestigio de los partidos políticos habituales y convirtió al distanciamiento de la política tradicional en una de sus principales estrategias. En este sentido, capitalizó el sentimiento de descontento generalizado de la población respecto a la clase política, y lo utilizó para debilitar a sus contrincantes y consolidar su popularidad. De este modo, su campaña electoral se basó, en gran medida, en desmarcarse de lo que él denominó la “forma tradicional de hacer política” de ambos partidos

<sup>208</sup>Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, “Conversatorios Presidenciales UCA: fórmula de ARENA-PCN-PDC-DS”, *Noticias UCA*, publicado el 14 de noviembre de 2018, disponible en <<https://noticias.uca.edu.sv/videos/conversatorios-presidenciales-uca-formula-de-arena-pcn-pdc-ds>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

<sup>209</sup>Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, “Conversatorios Presidenciales UCA: fórmula del FMLN”, *Noticias UCA*, publicado el 19 de noviembre de 2018, disponible en <<https://noticias.uca.edu.sv/videos/conversatorios-presidenciales-uca-formula-del-fmln>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

<sup>210</sup>Julio Villarán, “Roberto Ocampo, de VAMOS: ‘El principal defecto nuestro es que no somos políticos’”, *La Página*, 1 de octubre de 2018, disponible en <<https://www.lapagina.com.sv/nacionales/roberto-ocampo-de-vamos-el-principal-defecto-nuestro-es-que-no-somos-politicos>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

mayoritarios, que incluía las prácticas de corrupción. Para ello, basó su discurso en sentencias como “los mismos de siempre”, “devuelvan lo robado” o “el dinero alcanza cuando nadie roba” —en referencia a los actos de corrupción de los gobiernos anteriores, especialmente de ARENA, por ser su principal contrincante—,<sup>211</sup> y “hagamos historia”, oración que alude a la necesidad de una nueva manera de hacer política en el país, basada en el combate a la corrupción, y que constituyó uno de los principales ejes de sus propuestas.

### 3.2.3. *Nayib Bukele: transición partidaria y estrategia de comunicación*

Pese a contar con una trayectoria política relativamente corta, la vinculación partidaria de Nayib Bukele ha sido diversa, especialmente en el marco de la carrera electoral, durante la cual estableció acercamientos con diferentes partidos políticos antes de llegar a la Presidencia con el partido GANA, como se muestra en la gráfica 3.

Bukele inició su carrera con el partido FMLN, como alcalde del municipio de Nuevo Cuscatlán (2012) y, posteriormente, como alcalde de la capital, San Salvador (2015). Diferencias con la dirección del partido llevaron a su expulsión,<sup>212</sup> e inició su propio movimiento, que en 2018 se convirtió oficialmente en partido político: Nuevas Ideas. A pesar de que en un principio declaró que su compañero de fórmula, Félix Ulloa, y él competirían por ese partido, el proceso de constitución del mismo no le permitió cumplir con los tiempos de inscripción de los precandidatos a las elecciones internas, en las que definirían sus candidatos oficiales a la Presidencia, por lo que decidió afiliarse a otro partido. Así, tuvo acercamientos con el partido Cambio Democrático (CD), identificado como de centro-izquierda, para competir bajo su bandera.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, debido a procesos pendientes por no alcanzar en elecciones anteriores los votos suficientes para mantenerse como partido político, a las pocas semanas CD fue cancelado por el TSE. Debido a lo anterior, Bukele recurrió finalmente a GANA,

<sup>211</sup> Por su parte, el FMLN entró a la carrera electoral con el gran desgaste político de las últimas dos gestiones presidenciales y su popularidad era muy baja, lo cual empezó a evidenciarse en los resultados de las elecciones legislativas de 2018.

<sup>212</sup> Sergio Arauz, “FMLN expulsa a Nayib Bukele y este se declara ‘independiente’ en un tuit”, *El Faro*, 11 de octubre de 2017, disponible en <[https://elfaro.net/es/201710/el\\_salvador/21010/FMLN-expulsa-a-Nayib-Bukele-y-este-se-declara-](https://elfaro.net/es/201710/el_salvador/21010/FMLN-expulsa-a-Nayib-Bukele-y-este-se-declara-)>, consultado el 1 de mayo de 2019.

partido que le permitió inscribirse como precandidato a la Presidencia junto con Ulloa, hecho que se efectuó en las últimas horas del plazo legalmente establecido por el TSE.<sup>213</sup>

**Gráfica 3. Transición de la vinculación partidaria de Nayib Bukele**



FUENTE: Elaboración propia.

Actualmente, como resultado de la carrera electoral, Bukele no cuenta con una estructura partidaria fuerte, pues su vínculo con GANA es circunstancial, establecido con el único propósito de poder competir por la Presidencia. Por otra parte, su partido original, Nuevas Ideas, aún está en proceso de desarrollo y fortalecimiento. No contar con una vinculación partidaria sólida ni con una correlación partidaria favorable en la Asamblea Legislativa constituyen algunos de los principales retos a los que se está enfrentando el presidente electo en los primeros meses de su gestión.

Por otra parte, para comunicar los mensajes de su campaña política —basada principalmente en desmarcarse de la política tradicional y presentarse como una opción diferente—, Bukele utilizó una fórmula específica respecto a los medios de comunicación: más presencia en las redes sociales y menos en los espacios públicos y en el territorio (visitas a comunidades y municipios del interior del país). En este sentido, los principales espacios utilizados por Nayib Bukele para transmitir sus mensajes de campaña fueron las redes sociales —especialmente Twitter y Facebook— y la televisión, uno de los medios de comunicación al que la población salvadoreña tiene mayor acceso.<sup>214</sup> Sus frecuentes publicaciones en Twitter y la realización de declaraciones mediante Facebook Live fueron sus

<sup>213</sup> Xiomara Alfaro, “GANA declara a Nayib Bukele como su candidato pese a denuncias de irregularidades”, *elsalvador.com*, 29 de julio de 2018, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/504621/gana-declara-a-nayib-bukele-como-su-candidato-pese-a-denuncias-de-irregularidades>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

<sup>214</sup> Según la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2017*, la mayor parte de los hogares en el país (87.14 %) tienen acceso a un televisor.



formas de comunicación privilegiadas durante la campaña, y lo continúan siendo hasta el día de hoy.

Por otro lado, la campaña de Bukele también se caracterizó por tener mucho menos trabajo territorial que sus contrincantes —especialmente ARENA y FMLN—, y por tener poca presencia en espacios públicos y de debate, pues, como se mencionó anteriormente, la fórmula de Bukele y Ulloa fue la única que no participó en los debates políticos realizados durante la campaña electoral: Bukele no asistió a dos debates presidenciales, el primero organizado por la Universidad Nacional de El Salvador (UES)<sup>215</sup> y el segundo, por la Asociación Salvadoreña de Radiodifusores (ASDER) y la Asociación de Universidades Privadas de El Salvador (AUPRIDES);<sup>216</sup> mientras que Ulloa no participó en un debate vicepresidencial también organizado por ASDER.<sup>217</sup> La limitada interacción con los medios de comunicación tradicionales y la prensa siguen siendo una práctica cotidiana del presidente Bukele.

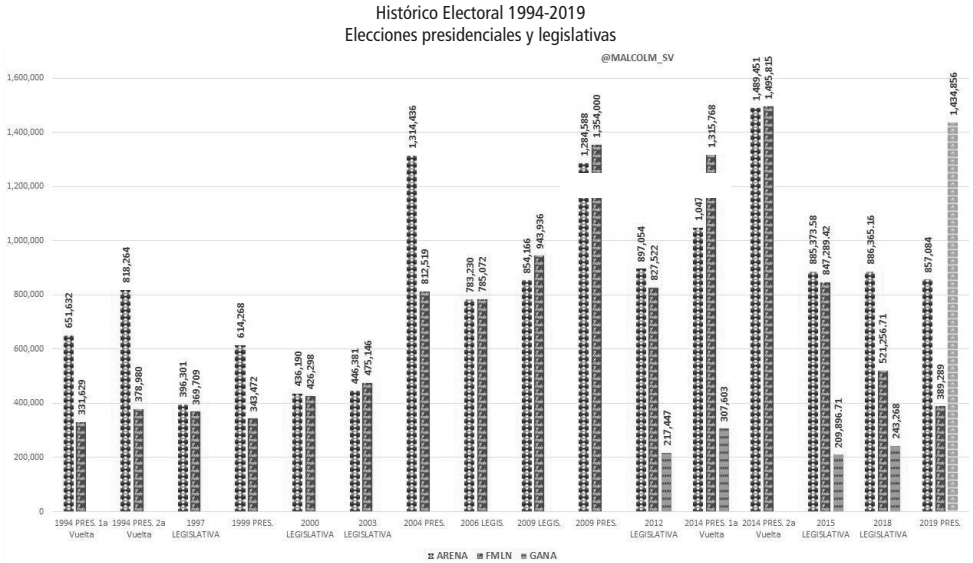
#### 4. Los resultados de la elección presidencial 2019

Para analizar los resultados de la elección presidencial de 2019, es necesario tomar como punto de referencia los comicios previos: las elecciones legislativas de 2015 y, en especial, las de 2018, pues sus resultados muestran tendencias que contribuyen a explicar el resultado electoral actual, tal como lo muestra la gráfica 4.

<sup>215</sup>Vanessa Jurado y Ricardo Avelar, “Candidatos a la Presidencia debatieron en la Universidad de El Salvador”, *elsalvador.com*, 16 de diciembre de 2018, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/549666/en-directo-debate-presidencial-en-la-universidad-de-el-salvador/>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

<sup>216</sup>Rosy Tejada y Ricardo Avelar, “Tres candidatos presidenciales plantearon sus propuestas en el debate de ASDER”, *elsalvador.com*, 13 de enero de 2019, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/557667/en-vivo-tres-candidatos-presidenciales-plantearon-sus-propuestas-en-el-debate-de-asder>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

<sup>217</sup>Rosy Tejada y Magdalena Reyes, “Tres candidatos a la Vicepresidencia plantearon sus propuestas en debate de ASDER”, *elsalvador.com*, 9 de enero de 2019, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/556491/tres-candidatos-a-vicepresidente-participan-en-debate-de-asder/>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

**Gráfica 4. Resultados de las elecciones presidenciales y legislativas, 1994-2019**

FUENTE: Malcolm Cartagena (@malcolm\_sv).

La gráfica presenta los resultados electorales, presidenciales y legislativos, en el periodo de la posguerra, y se centra en la participación de los dos partidos que tradicionalmente han tenido mayor preferencia (ARENA y el FMLN), además de que incluye al partido GANA desde su primera participación en elecciones, en 2012.

Como se puede observar, ha habido un predominio de los partidos tradicionales en cuanto a la conformación de la Asamblea Legislativa y al control del Ejecutivo hasta este año, cuando el partido GANA venció en las elecciones presidenciales y generó una ruptura del dominio histórico.

#### 4.1. Elecciones legislativas de 2018

Respecto a las elecciones legislativas, se puede ver también en la gráfica 4 que, desde 2006, los niveles de votación de ARENA y el FMLN se mantuvieron relativamente estables, con algunas fluctuaciones. En el caso del FMLN, 2009 fue el año en el que alcanzó un mayor número de votos, lo cual coincide con

la elección presidencial de ese mismo año, en la que el partido llegó al poder del Ejecutivo, con Mauricio Funes. A partir de entonces, hubo una pequeña fluctuación y luego una notable baja en su caudal de votos en las elecciones legislativas del 2018. Por su parte, ARENA mantuvo sus votos en esa elección. En cuanto a GANA, se puede ver una evolución, al aumentar más de 30 000 votos en la elección de 2018 respecto a la de 2015.

Estas cifras evidencian el gran desgaste que ha sufrido el FMLN después de dos gestiones presidenciales, situación que no ha ocurrido con ARENA, el cual ha mantenido su número de votos relativamente estable a través de los cambios de gobierno del FMLN. La conformación de la Asamblea Legislativa en las tres últimas elecciones se presenta en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Conformación de diputaciones para la Asamblea Legislativa, 2012-2018**

Partidos políticos	2012	2015	2018
ARENA	33	35	38
FMLN	31	31	23
GANA	11	11	10
PCN	7	6	9
PDC	1	1	2
CD	0	0	1
No partidario	0	0	1
Total	84	84	84

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del TSE.

Como se puede observar en el cuadro 3, la mayor fuerza política en la Asamblea Legislativa durante el periodo 2012-2015 ha sido ARENA, seguido del FMLN y de GANA. ARENA ha aumentado progresivamente su número de curules, mientras que el FMLN sufrió una pérdida considerable de ocho diputaciones en las elecciones de 2018 respecto a 2015. En cuarto lugar, se posiciona el PCN, seguido por el PDC, el CD y actualmente un diputado no partidario.

La conformación de la Legislatura 2018-2021 muestra que actualmente el presidente Bukele no tiene una correlación favorable en la Asamblea, pues sólo cuenta con 10 diputados de GANA, el partido que lo llevó al poder, y uno de CD, con quien está aliado. En ese sentido, su oposición está conformada

por 72 diputaciones más un diputado no partidario. De allí la importancia de lograr una victoria considerable de Nuevas Ideas, o de su aliado GANA, en las elecciones legislativas de 2021, a fin de obtener una correlación que facilite su ejercicio de gobierno durante la segunda mitad de su gestión presidencial.

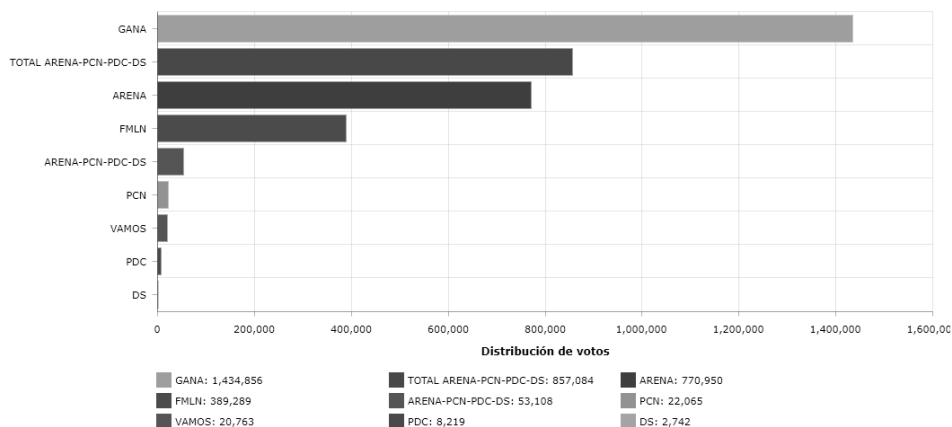
#### 4.2. Elecciones presidenciales de 2019

En cuanto a las elecciones presidenciales de 2019, como se observa en la gráfica 4, los resultados ofrecen cifras y tendencias contundentes. En comparación con la segunda vuelta de la elección presidencial anterior, de 2014, ARENA perdió 718 501 votos, mientras que el FMLN perdió casi un millón y medio (1 495 815), lo cual muestra el gran desgaste político de los dos partidos tradicionales y su considerable caída respecto al apoyo popular en estos últimos comicios.

Luego de un periodo de campaña electoral que oficialmente duró tres meses, las elecciones presidenciales se realizaron el 3 de febrero de 2019. La jornada transcurrió con normalidad, y en las primeras horas de la noche ya se identificaba una clara tendencia en los resultados. Alrededor de las 9:00 p.m., tal como lo predijeron las diferentes encuestas, Nayib Bukele se proclamó presidente electo de El Salvador, junto con Félix Ulloa como vicepresidente.

Como se observa en la gráfica 5, con la participación de 51.9 % del padrón electoral, el partido GANA resultó victorioso en la primera vuelta, con 1.4 millones de votos, 53 % de los votos válidos en la elección. Le siguieron, muy por debajo, la coalición Alianza por un Nuevo País (857 084), ARENA (770 950),<sup>218</sup> el FMLN (389 289) y VAMOS (20 763). Cabe destacar la considerable cantidad de votos anulados por quienes votaron (26 345), que es incluso mayor que los votos obtenidos por VAMOS y constituye una muestra del descontento popular respecto a la clase política. Por otro lado, también es destacable que el número total de votos obtenidos por GANA (1 434 865) es mayor que la suma de los votos obtenidos por ARENA y el FMLN.

<sup>218</sup>Se refiere al número de personas que marcaron únicamente la bandera de ARENA, no de la coalición.

**Gráfica 5. Resultados de la elección presidencial de El Salvador, 2019**

FUENTE: TSE.

Estas elecciones presidenciales marcaron un hito para el país, pues constituyen la ruptura del dominio ejercido por ARENA y el FMLN en los últimos 30 años. Además, los resultados mostraron el desgaste político de ambos partidos, especialmente del segundo. En cuanto a las últimas elecciones legislativas, la conformación actual de la Asamblea Legislativa supone uno de los principales desafíos de la gestión entrante.

## 5. Lecciones y desafíos

Las elecciones presidenciales del 3 de febrero son un parteaguas en la historia político-electoral de El Salvador. Por primera vez desde la firma de los *Acuerdos de Paz*, gobernará un presidente no afiliado a uno de los dos grandes partidos que tradicionalmente habían tenido el poder del Ejecutivo. Este resultado, así como el proceso electoral en general y las estrategias del presidente Bukele en particular, dejan lecciones y reflexiones sobre la manera de realizar política en la actualidad, especialmente durante las campañas electorales. Por otro lado, también plantean desafíos a los que se debe enfrentar la nueva gestión, especialmente con una correlación desfavorable en la Asamblea Legislativa durante los primeros dos años de su mandato.

### 5.1. Lecciones sobre el proceso y las campañas electorales. Recomendaciones respecto al proceso electoral

Durante la jornada de las elecciones presidenciales, hubo varias misiones de observadores nacionales e internacionales, los cuales brindaron sus valoraciones y recomendaciones sobre el desarrollo de los comicios. En general, coincidieron en que las elecciones se desarrollaron con normalidad y transparencia, y que su organización mostró una eficiencia aceptable en varios aspectos del proceso.<sup>219</sup>

Algunas de las recomendaciones que brindaron, a fin de mejorar el proceso electoral, fueron ampliar y mejorar la campaña de información por parte del TSE para orientar a las personas sobre cómo ejercer el voto durante las elecciones; mejorar la capacitación de las personas que integran las Juntas Receptoras de Votos (JRV), para que conozcan bien el procedimiento a seguir durante la elección; y depurar efectivamente el padrón electoral, pues hay personas que siguen en él, aunque ya no están habilitadas para ejercer el sufragio.<sup>220</sup>

Respecto al proceso de campaña electoral, los resultados han mostrado que, para ganar las elecciones, realizar un extenso trabajo territorial no es un aspecto imprescindible, pues la fórmula de GANA efectuó considerablemente menos visitas al territorio que sus principales contrincantes, y privilegió el uso de las redes sociales para transmitir sus mensajes. En este sentido, utilizar las redes sociales como plataformas de comunicación política se está volviendo cada vez más común y relevante en la actualidad, en comparación con el uso de los medios tradicionales, como la televisión y la radio. Así, además de conectar con un público más joven, privilegiar las redes sociales sobre las apariciones en medios de comunicación tradicionales permitió al presidente Bukele controlar completamente las situaciones y moderar las reacciones frente a la transmisión de sus mensajes y declaraciones.

<sup>219</sup> FUNDAUNGO, UCA, UDB Y FLACSO Programa El Salvador, *Informe final de observación electoral. Elecciones presidenciales 2019*, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 2019, disponible en <<https://www.fundaungo.org.sv/products/informe-final-de-observacion-electoral-elecciones-presidenciales-2019>>, consultado el 26 de septiembre de 2019.

<sup>220</sup> Ver: FUNDAUNGO, UCA, UDB Y FLACSO Programa El Salvador, *Informe final de observación electoral...*; y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, *Informe final de observación electoral. Elecciones presidenciales del 3 de febrero de 2019*, FUSADES Departamento de Estudios Políticos, 2019, disponible en <<http://fusades.org/node/7779>>, consultado el 1 de septiembre de 2019.

## 5.2. Desafíos: redes sociales, renovación y gobernabilidad

### *Comunicación y uso de redes sociales: desafíos para la calidad de la democracia*

El uso de las redes sociales como principal plataforma de comunicación política da lugar a una paradoja en términos de democratización y participación: por un lado, utilizarlas para realizar declaraciones permite una mayor participación política de la ciudadanía que expresa sus puntos de vista en este espacio. Sin embargo, por otro lado, utilizar casi únicamente este medio y tener poca presencia pública en los medios de comunicación tradicionales restringe el acceso a la información a las personas que no utilizan las redes sociales en su vida cotidiana. Además, también limita en gran medida que puedan realizarse preguntas, y supone el debilitamiento de ejercicios democráticos como los debates, el intercambio, e incluso el diálogo con los demás actores sociales y políticos. Por lo tanto, es pertinente seguir utilizando las redes sociales como medio de comunicación, pero también se debe tener presencia en los medios tradicionales, que usa la mayoría de la población; con ello se garantiza y fortalece el ejercicio periodístico crítico, a fin de abonar a la democracia, la participación ciudadana y la contraloría social respecto al ejercicio del poder político y gubernamental.

#### *5.2.1. Rupturas y renovación del régimen político*

Los resultados de esta elección muestran que es fundamental que los partidos políticos tradicionales lleven a cabo un impostergable, profundo y serio proceso de renovación interna, a fin de seguir existiendo en la palestra política y mantener el apoyo de sus militantes en las próximas elecciones legislativas y municipales del 2021. En este sentido, durante las semanas posteriores a los comicios, quienes dirigían estos partidos anunciaron la separación de sus puestos en sus respectivos institutos políticos, a fin de promover y propiciar tal renovación.

Además, los resultados agudizaron las rupturas y las crisis internas de los partidos, situación que resulta más evidente en ARENA, pues algunos de sus diputados han expresado fuertes críticas hacia la dirigencia del partido y explícitamente apoyan al presidente Bukele, dando lugar a sanciones por parte de la Comisión Política interna.<sup>221</sup> En los últimos meses, tanto el FMLN como

<sup>221</sup> José Zometa, "ARENA llama la atención a 4 diputados por apoyo a propuesta del presidente electo", *elsalvador.com*, 20 de febrero de 2019, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/569775/arena-emplaza-a-4-diputados-por-apoyo-a-presidente-electo/>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

ARENA eligieron a sus nuevos dirigentes: Óscar Ortiz<sup>222</sup> y Gustavo López,<sup>223</sup> respectivamente. No obstante, los frecuentes enfrentamientos y las constantes y fuertes críticas que Bukele lanza contra estos partidos —especialmente contra el FMLN, por ser su antecesor en el poder— siguen generándoles desprestigio y el desgaste de su imagen.

### 5.2.2. Desafío para la gobernabilidad: no contar con una correlación positiva en el Legislativo y gobernar desde Twitter

Como se mencionó anteriormente, uno de los principales retos del presidente Bukele es gobernar sin una correlación positiva en la Asamblea Legislativa. Frente a ello, el titular del Ejecutivo sigue implementando su estrategia de desgaste de los partidos políticos tradicionales, a fin de mantener y aumentar el respaldo de la población y, de esta manera, hacer que su presión sobre las diputadas y los diputados para la aprobación de sus iniciativas sea efectiva. En sus primeros dos meses de gobierno, aunque el presidente ha tenido éxito en obtener el respaldo de la mayoría legislativa para que aprobaran varias iniciativas —como una reorientación de fondos para apoyar el plan de seguridad que está implementado el gobierno actualmente—,<sup>224</sup> Bukele también ha empezado a emplear el mecanismo del veto presidencial como otra estrategia para contrarrestar la situación de no tener una asamblea mayoritaria y lograr algunas reformas y decretos.<sup>225</sup>

Por otra parte, destaca el estilo de gobernar del presidente Nayib Bukele, quien continúa utilizando las redes sociales como su principal medio de

<sup>222</sup> Óscar Ortiz fungió como vicepresidente por el FMLN en la gestión anterior (2014-2019), y fue electo Secretario General del mismo organismo el pasado junio. Cabe mencionar que la larga trayectoria política de Ortiz en el partido genera expectativas y cuestionamientos sobre el alcance de la renovación y los cambios que puedan realizarse al interior de dicho instituto político.

<sup>223</sup> Gustavo López fue electo presidente del Consejo Ejecutivo Nacional (COENA), ente rector de ARENA, con una votación de 16.7% de la militancia, lo cual puede ser una muestra de la falta de interés de los afiliados en el proceso de renovación del partido.

<sup>224</sup> Eugenia Velásquez, “Asamblea aprueba reorientación de \$31 millones para refuerzo al plan de seguridad del Gobierno”, *elsalvador.com*, 4 de julio de 2019, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/asamblea-aprueba-reorientacion-de-31-millones-para-refuerzo-al-plan-de-seguridad-del-gobierno/618357/2019/>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

<sup>225</sup> La más reciente se trató del intento de una reforma a la *Ley de Protección al Consumidor*, que avalaba que se ampliara el horario para que las empresas envíen mensajes con fines publicitarios en horas hábiles, y que generó gran oposición por parte de la población. El presidente declaró vía Twitter que vetaría la reforma, y ésta regresó a ser revisada en la Asamblea: Gabriel Campos, “Reforma a Ley de Protección al Consumidor genera controversia entre diputados”, *La Prensa Gráfica*, 30 de agosto de 2019, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Reforma-a-Ley-de-Proteccion-al-Consumidor-genera-controversia-entre-diputados-20190829-0645.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.



comunicación, especialmente Twitter, medio por el que, en los primeros días de su mandato, ordenó numerosos despidos de familiares de funcionarios del FMLN con base en acusaciones de nepotismo.<sup>226</sup> También publicó ahí la decisión de suprimir cinco secretarías de Estado que trabajaban diversos temas,<sup>227</sup> eliminando un total de 736 plazas de personas que no serán reubicadas en otras dependencias.<sup>228</sup> La poca presencia en los medios tradicionales de comunicación y las declaraciones oficiales vía Twitter parecen ser la línea de comunicación que el presidente implementará durante toda su gestión.

Al inicio de su gobierno, Nayib Bukele y Félix Ulloa se enfrentan a grandes desafíos de país, como los agudos y profundos problemas económicos y sociales, incluyendo un alarmante déficit fiscal, un estancamiento económico y los históricamente altos índices de delincuencia y violencia. Respecto a este último tema, cabe destacar que, a semanas de haber empezado a implementar su Plan de Control Territorial para combatir la delincuencia y la violencia, y para recuperar los territorios con presencia de pandillas, la tasa de homicidios a nivel nacional reporta su número más bajo desde la firma de los *Acuerdos de Paz*.<sup>229</sup> No obstante, las acciones del plan han generado fuertes críticas, debido a las medidas altamente represivas y restrictivas que se implementaron en los centros penales en el marco de la iniciativa, que van en contra del respeto a los derechos humanos.

Por otra parte, con base en una de sus principales promesas de campaña, actualmente se está discutiendo y preparando la implementación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad de El Salvador, denominada CICIES, de la cual varios actores tienen dudas respecto a su funcionamiento. Otra tendencia destacable en el gobierno de Bukele, respecto al gobierno del

<sup>226</sup> En varios casos, las personas habían empezado a trabajar en las instituciones antes de que sus familiares fueran funcionarios.

<sup>227</sup> Las secretarías suprimidas fueron: Inclusión Social, Técnica, Transparencia, Gobernabilidad y Vulnerabilidad; Melissa Pacheco, “Bukele creó dos nuevas secretarías y eliminó cinco”, *La Prensa Gráfica*, 3 de junio de 2019, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Bukele-creo-dos-nuevas-secretarias-y-elimino-cinco-20190602-0448.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

<sup>228</sup> A la fecha, la Asamblea Legislativa no ha aprobado la reforma a la *Ley de Salarios* que permitiría la supresión de esas plazas, por lo que gran parte de las personas seguirían recibiendo su salario.

<sup>229</sup> Roberto Valencia, “Las cifras de agosto confirman el descenso de la violencia homicida en El Salvador”, *El Faro*, 1 de septiembre de 2019, disponible en <[https://elfaro.net/es/201909/ef\\_foto/23605/Las-cifras-de-agosto-confirman-el-descenso-de-la-violencia-homicida-en-El-Salvador.htm](https://elfaro.net/es/201909/ef_foto/23605/Las-cifras-de-agosto-confirman-el-descenso-de-la-violencia-homicida-en-El-Salvador.htm)>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

presidente Sánchez Cerén,<sup>230</sup> es el cambio en la política exterior: condena al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela y ha estrechado las relaciones con el gobierno de Estados Unidos, con el cual acaba de firmar un acuerdo para apoyar una patrulla que controle la frontera y así contribuir a la disminución de la migración irregular.<sup>231</sup>

Con 90 % de aprobación de la población en sus primeros dos meses de gestión,<sup>232</sup> el presidente Bukele cuenta con un amplio apoyo popular para seguir avanzando en el ejercicio de su gobierno. Además, su partido, Nuevas Ideas, también sigue ganando popularidad ante la población, de cara a las elecciones de 2021.<sup>233</sup> Pese a estas buenas perspectivas, además de las estrategias de presión a los diputados y el veto presidencial, será imprescindible que el presidente Bukele establezca canales de diálogo con los partidos políticos en la Asamblea Legislativa y con otros actores y sectores sociales y políticos, a fin de garantizar la gobernabilidad y el avance de sus políticas de gobierno, y construir visiones y acuerdos de nación que contribuyan a atender los principales problemas del país, así como al desarrollo económico y social de El Salvador.

## 6. Fuentes consultadas

ALFARO, Xiomara, “GANA declara a Nayib Bukele como su candidato pese a denuncias de irregularidades”, *elsalvador.com*, 29 de julio de 2018, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/504621/gana-declara-a-nayib-bukele-como-su-candidato-pese-a-denuncias-de-irregularidades>>, consultado el 1 de mayo de 2019.

<sup>230</sup> Salvador Sánchez Cerén es el antecesor de Bukele en el Ejecutivo; gobernó por el FMLN en el periodo 2014-2019.

<sup>231</sup> René Gómez, “EUA reforzará patrulla fronteriza de El Salvador para detener migración”, *El Economista*, Actualidad, 29 de agosto de 2019, disponible en <<https://www.economista.net/actualidad/EUA-reforzara-patrulla-fronteriza-de-El-Salvador-para-detener-migracion-20190828-0044.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

<sup>232</sup> Edwin Segura, “Bukele arranca con 90% de aprobación”, *La Prensa Gráfica*, 30 de agosto de 2019, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/lpgdatos/Bukele-arranca-con-90-de-aprobacion-20190829-0658.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

<sup>233</sup> Edwin Segura, “Nuevas Ideas sigue creciendo en simpatías”, *La Prensa Gráfica*, 2 de septiembre de 2019, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/lpgdatos/Nuevas-Ideas-sigue-creciendo-en-simpatias-20190901-0385.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

- ARAUZ, Sergio, “FMLN expulsa a Nayib Bukele y este se declara ‘independiente’ en un tuit”, *El Faro*, 11 de octubre de 2017, disponible en <[https://elfaro.net/es/201710/el\\_salvador/21010/FMLN-expulsa-a-Nayib-Bukele-y-este-se-de-clara-](https://elfaro.net/es/201710/el_salvador/21010/FMLN-expulsa-a-Nayib-Bukele-y-este-se-de-clara-)>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- ARAUZ, Sergio, “Hugo Martínez, el candidato que ganó el tercer lugar”, *El Faro*, 27 de mayo de 2018, disponible en <[https://elfaro.net/es/201805/el\\_salvador/21927/Hugo-Mart%C3%ADnez-el-candidato-que-gan%C3%B3-un-tercer-lugar.htm?st-full\\_text=all&tpl=11](https://elfaro.net/es/201805/el_salvador/21927/Hugo-Mart%C3%ADnez-el-candidato-que-gan%C3%B3-un-tercer-lugar.htm?st-full_text=all&tpl=11)>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- ARISMENDI, Arysbell, “Bukele y Nuevas Ideas denuncian un fraude que ni Gana se cree”, *El Faro*, 7 de diciembre de 2018, disponible en <[https://elfaro.net/es/201812/el\\_salvador/22755/Bukele-y-Nuevas-Ideas-denuncian-un-fraude-que-ni-Gana-se-cree.htm](https://elfaro.net/es/201812/el_salvador/22755/Bukele-y-Nuevas-Ideas-denuncian-un-fraude-que-ni-Gana-se-cree.htm)>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- ARTIGA, Álvaro, *Análisis político de las elecciones presidenciales: El Salvador 2019*, San Salvador, Ediciones Böll-Fundación Heinrich Böll Stiftung, 22 de enero de 2019, disponible en <<http://sv.boell.org/es/2019/01/22/analisis-politico-de-las-elecciones-presidenciales-el-salvador-2019>>, consultado el 30 de agosto de 2019.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, “Ley de partidos políticos”, *Diario oficial*, núm. 4, tomo 398, 27 de febrero de 2013, disponible en <<https://www.tse.gob.sv/documentos/normativa-electoral/Ley-de-Partidos-Politicos-de-El-Salvador.pdf>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- “El Salvador: condenan al expresidente Elías Antonio Saca a 10 años de cárcel por corrupción”, *BBC News*, Mundo, 13 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45504991>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- CALDERÓN, Beatriz, “Los siete casos que pesan contra Mauricio Funes”, *La Prensa Gráfica*, 27 de marzo de 2019, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/Los-siete-casos-que-pesan-contr-Mauricio-Funes-t201903270001.html>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- CAMPOS, Gabriel, “Reforma a Ley de Protección al Consumidor genera controversia entre diputados”, *La Prensa Gráfica*, 30 de agosto de 2019, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Reforma-a-Ley-de-Proteccion-al-Consumidor-genera-controversia-entre-diputados-20190829-0645.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- CARTAGENA, Malcolm (@malcolm\_sv), *Histórico electoral 1994-2019. Elecciones presidenciales y legislativas*, publicación de Twitter disponible en <[https://twitter.com/malcolm\\_sv/status/1176851809417256960?s=09\\_malcolm\\_sv](https://twitter.com/malcolm_sv/status/1176851809417256960?s=09_malcolm_sv)>, consultado el 25 de septiembre de 2019.
- HERNÁNDEZ, Evelia, “Gustavo López Davidson es el nuevo presidente de ARENA”, *elsalvador.com*, 25 de agosto de 2019, disponible en <<https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/gustavo-lopez-davidson-es-el-nuevo-presidente-de-arena/633933/2019/>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

- “Javier Simán denuncia irregularidades en elecciones internas de ARENA”, *Contrapunto*, 26 de abril de 2018, disponible en <<http://contrapunto.com.sv/politica/partidos/javier-siman-denuncia-irregularidades-en-elecciones-internas-de-arena/6526>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017*, disponible en <<http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/avisos/804-ya-se-encuentra-disponible-la-publicacion-ehpm-2017.html>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- FUNDAUNGO, UCA, UDB Y FLACSO Programa El Salvador, *Informe final de observación electoral. Elecciones presidenciales 2019*, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 2019, disponible en <<https://www.fundaungo.org.sv/products/informe-final-de-observacion-electoral-elecciones-presidenciales-2019>>, consultado el 26 de septiembre de 2019.
- FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Informe final de observación electoral. Elecciones presidenciales del 3 de febrero de 2019*, FUSADES Departamento de Estudios Políticos, 2019, disponible en <<http://fusedes.org/node/7779>>, consultado el 1 de septiembre de 2019.
- GÓMEZ, René, “EUA reforzará patrulla fronteriza de El Salvador para detener migración”, *El Economista*, Actualidad, 29 de agosto de 2019, disponible en <<https://www.economista.net/actualidad/EUA-reforzara-patrulla-fronteriza-de-El-Salvador-para-detener-migracion-20190828-0044.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- JURADO, Vanessa y Ricardo Avelar, “Candidatos a la Presidencia debatieron en la Universidad de El Salvador”, *elsalvador.com*, 16 de diciembre de 2018, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/549666/en-directo-debate-presidencial-en-la-universidad-de-el-salvador/>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- “Francisco Flores a juicio por corrupción”, *La Prensa Gráfica*, 4 de diciembre de 2015, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Francisco-Flores-a-juicio-por-corrupcion-20151204-0175.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- MAGAÑA, Yolanda, “Ortega nacionaliza a Funes y a su familia”, *El Mundo*, Política, 31 de julio de 2019, disponible en <<https://elmundo.sv/ortega-nacionaliza-a-funes-y-a-su-familia>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- MENDOZA, Beatriz, “TSE cancela los partidos FPS, PSP, CD y PSD”, *La Prensa Gráfica*, 26 de febrero de 2018, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/TSE-cancela-los-partidos-FPS-PSP-CD-y-PSD-20180726-0055.html>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA, *El Tribunal Supremo Electoral organizó elecciones complejas implementando reformas electorales introducidas por la Sala del Constitucional. Declaración preliminar*, El Salvador, 6 de marzo de 2018, disponible en <[https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-el-salvador-2018/40893/el-tribunal-supremo-electoral-organiz%C3%B3-elecciones-complejas-implementando-reformas-electorales\\_es](https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-el-salvador-2018/40893/el-tribunal-supremo-electoral-organiz%C3%B3-elecciones-complejas-implementando-reformas-electorales_es)>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

- PACHECO, Melissa, “Bukele creó dos nuevas secretarías y eliminó cinco”, *La Prensa Gráfica*, 3 de junio de 2019, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Bukele-creo-dos-nuevas-secretarias-y-elimino-cinco-20190602-0448.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- REYES, Magdalena y Liseth Alas, “Oscar Ortiz asume oficialmente como nuevo secretario general del FMLN”, *elsalvador.com*, 7 de julio de 2019, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/oscar-ortiz-asume-oficialmente-como-nuevo-secretario-general-del-fmln/619081/2019/>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- SEGURA, Edwin, “Bukele arranca con 90 % de aprobación”, *La Prensa Gráfica*, 30 de agosto de 2019, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/lpgdatos/Bukele-arranca-con-90-de-aprobacion-20190829-0658.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- , “Nuevas Ideas sigue creciendo en simpatías”, *La Prensa Gráfica*, 2 de septiembre de 2019, disponible en <<https://www.laprensagrafica.com/lpgdatos/Nuevas-Ideas-sigue-creciendo-en-simpatias-20190901-0385.html>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- TEJADA, Rossy y Ricardo Avelar, “Tres candidatos presidenciales plantearon sus propuestas en el debate de ASDER”, *elsalvador.com*, 13 de enero de 2019, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/557667/en-vivo-tres-candidatos-presidenciales-plantean-sus-propuestas-en-el-debate-de-asder>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- TEJADA, Rossy y Magdalena Reyes, “Tres candidatos a la Vicepresidencia plantearon sus propuestas en debate de ASDER”, *elsalvador.com*, 9 de enero de 2019, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/556491/tres-candidatos-a-vicepresidente-participan-en-debate-de-asder/>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE EL SALVADOR, *Historia del Tribunal Supremo Electoral*, publicado el 7 de noviembre de 2017, disponible en <<https://www.tse.gob.sv/TSE/Instituci%C3%B3n/Historia>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- , *Memoria especial elecciones 2012*, disponible en <<https://www.tse.gob.sv/documentos/memoria-de-elecciones/memoria-elecciones-2012.pdf>>, consultado el 1 de septiembre de 2019.
- , *Memoria especial elecciones 2015*, disponible en <<https://www.tse.gob.sv/documentos/Eleccion2015/memoria/MEMORIA2015.pdf>>, consultado el 1 de septiembre de 2019.
- , *Memoria especial elecciones 2018*, disponible en <<https://www.tse.gob.sv/documentos/memoria-de-elecciones/memoria-elecciones-2018.pdf>>, consultado el 1 de septiembre de 2019.
- , *Memoria especial elección presidencial 2019*, publicado el 1 de julio de 2019, disponible en <<https://www.tse.gob.sv/TSE/Documentos/Memorias-de-Elecciones/2019>>, consultado el 1 de septiembre de 2019.

- , *Escrutinio final 2019. Resultados de la elección presidencial*, publicado el 7 de febrero de 2019, disponible en <<https://www.tse.gob.sv/2019/escrutinio-final/presidencial/index.html>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA “JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”, “Conversatorios Presidenciales UCA: fórmula de Arena-PCN-PDC-DS”, *Noticias UCA*, publicado el 14 de noviembre de 2018, disponible en <<https://noticias.uca.edu.sv/videos/conversatorios-presidenciales-uca-formula-de-arena-pcn-pdc-ds>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- , “Conversatorios Presidenciales UCA: fórmula del FMLN”, *Noticias UCA*, publicado el 19 de noviembre de 2018, disponible en <<https://noticias.uca.edu.sv/videos/conversatorios-presidenciales-uca-formula-del-fmln>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- VALENCIA, Roberto, “Las cifras de agosto confirman el descenso de la violencia homicida en El Salvador”, *El Faro*, 1 de septiembre de 2019, disponible en <[https://elfaro.net/es/201909/ef\\_foto/23605/Las-cifras-de-agosto-confirman-el-descenso-de-la-violencia-homicida-en-El-Salvador.htm](https://elfaro.net/es/201909/ef_foto/23605/Las-cifras-de-agosto-confirman-el-descenso-de-la-violencia-homicida-en-El-Salvador.htm)>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- VELÁSQUEZ, Eugenia, “Asamblea aprueba reorientación de \$31 millones para refuerzo al plan de seguridad del Gobierno”, *elsalvador.com*, 4 de julio de 2019, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/asamblea-aprueba-reorientacion-de-31-millones-para-refuerzo-al-plan-de-seguridad-del-gobierno/618357/2019/>>, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- VILLARÁN, Julio, “Roberto Ocampo, de VAMOS: ‘El principal defecto nuestro es que no somos políticos’”, *La Página*, 1 de octubre de 2018, disponible en <<https://www.lapagina.com.sv/nacionales/roberto-ocampo-de-vamos-el-principal-defecto-nuestro-es-que-no-somos-politicos>>, consultado el 1 de mayo de 2019.
- ZOMETA, José, “ARENA llama la atención a 4 diputados por apoyo a propuesta del presidente electo”, *elsalvador.com*, 20 de febrero de 2019, disponible en <<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/569775/arena-emplaza-a-4-diputados-por-apoyo-a-presidente-electo/>>, consultado el 1 de mayo de 2019.



# Elecciones 2018: la reconfiguración del sistema político mexicano

*Vladimir Marquez Romero*

SUMARIO: 1. Resumen; 2. Introducción; 3. El sistema electoral mexicano: un panorama general; 4. El proceso electoral de 2018; 5. La paradoja de la transición; 6. Conclusiones; 7. Fuentes consultadas; 8. Anexos.

## 1. Resumen

La elección presidencial de julio de 2018 ha sido la más grande en la historia reciente de México. En ella no sólo se eligió al nuevo presidente de la república y se renovó el Poder Legislativo, sino que se renovó también el congreso local de veintisiete estados. El presente capítulo<sup>234</sup> describe los resultados electorales de la última elección presidencial y los contrasta con los resultados federales de los últimos veinte años (1997-2018), para mostrar cómo el sistema político pasó de tener tres grandes partidos a la configuración actual, en la que un partido ganó la Presidencia de la República, la mayoría en el Congreso federal y en buena parte de los congresos locales.

<sup>234</sup>Texto elaborado para su discusión en el conversatorio “Elecciones en América Latina 2017-2019: nuevos actores y calidad de la democracia” organizado por el Tecnológico de Monterrey, el 21 de febrero de 2019.



## 2. Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo describir los principales cambios del sistema político mexicano a partir de las elecciones de 2018, en las cuales se eligió al nuevo presidente de la república, se renovaron las cámaras de diputados y senadores y se celebraron elecciones a nivel subnacional en 30 estados. En estas elecciones se pudo observar la implementación de las cualidades del sistema electoral mexicano, las cuales son producto de diversas reformas políticas, cuyo origen se remonta a 1977.

Si bien el régimen democrático se ha consolidado al garantizar procesos electorales confiables que permiten la coexistencia de distintas opciones políticas con la capacidad real de ganar, los resultados de 2018, con base en las reglas electorales que en su momento constituyeron los fundamentos para alcanzar la pluralidad política, muestran un cambio de ciclo.

La principal característica del sistema político mexicano, desde 1997, había sido la existencia de gobiernos divididos. Es decir, que durante veinte años ningún partido había conseguido ganar la Presidencia de la República y contar con mayorías legislativas para aprobar, por sí mismo, iniciativas de ley. Sin embargo, la elección de 2018 reconfiguró el sistema político mexicano: el candidato presidencial de Morena obtuvo un margen de victoria de treinta puntos con respecto al segundo lugar. Además, logró la mayoría en ambas cámaras, que, con apoyo parlamentario de los partidos que integraron la coalición presidencial, es absoluta. Por si esto no fuera poco, también la obtuvo en gran parte de los congresos locales que se renovaron.

Este capítulo se divide en cuatro apartados. El primero constituye una descripción general del origen y las características actuales del sistema electoral mexicano. En el segundo se describe la numeralia del proceso electoral 2017-2018 y se exponen los diversos resultados electorales a nivel federal y estatal, dando cuenta del triunfo electoral de Morena en todo el país.

En el tercer apartado se reflexiona acerca de algunas de las razones que explican cómo Morena ha logrado convertirse en el nuevo partido dominante, a pesar de que la constante desde las elecciones legislativas de 1997 fue la de gobiernos divididos, en los que ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso, y el gobierno federal se veía obligado a pactar con la

oposición. Por último, se elabora un comentario sobre los posibles escenarios políticos erigidos tras la elección de 2018.

### 3. El sistema electoral mexicano: un panorama general

México es una república federal presidencialista. El presidente es elegido para un periodo de seis años sin posibilidad de reelección. El Congreso mexicano es bicameral; la Cámara de Diputados es elegida para un periodo de tres años y está compuesta por 500 integrantes. Por su parte, la Cámara de Senadores es elegida para un periodo de seis años. Ambas son elegidas mediante un sistema mixto: para la de diputados se eligen 300 escaños por mayoría simple y los 200 restantes mediante representación proporcional repartidos en cinco circunscripciones plurinominales. El Senado se compone por 128 integrantes elegidos por representación territorial —en la cual le corresponden dos escaños al partido que obtiene la mayoría de los votos y un escaño al partido en segundo lugar— y 32 escaños asignados mediante una lista nacional de representación proporcional.<sup>235</sup> Sin embargo, la construcción de la democracia en México fue un proceso complejo.

Si bien la doctrina de separación de poderes se estableció en la *Constitución de 1917*, no funcionó en la práctica entre 1929 y 1977,<sup>236</sup> debido al control de los poderes Ejecutivo y Legislativo por parte de un solo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de que el presidente en turno contaba con facultades *de facto* no establecidas en la Constitución, como la designación de su sucesor, el nombramiento de candidatos a gobernadores, senadores o diputados y la influencia sobre el partido en el poder.<sup>237</sup>

En este sentido, la transición democrática en México fue *sui generis*, ya que no contó con elecciones fundacionales, un pacto de transición ni la

<sup>235</sup> Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *El diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, México, IDEA, IFE, TEJF, 2006, pp. 113-114.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>237</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1994, p. 191.

instalación de una asamblea constituyente.<sup>238</sup> Así, la transición se basó, principalmente, en la aprobación de una serie de reformas político-electorales centradas en la construcción de instituciones que garantizaran la celebración de elecciones confiables, libres y justas.<sup>239</sup>

El resultado de las distintas reformas electorales, que comenzaron en 1977, se manifestó, en primer lugar, en el paulatino aumento de escaños de los partidos opositores al PRI en la Cámara de diputados. A partir de la década de 1980, comenzaron a suceder alternancias a nivel municipal y estatal para, finalmente, lograr la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000. En particular, la creación de las instituciones encargadas de organizar las elecciones y resolver conflictos electorales se dio a partir de dos momentos: la reforma de 1986, que marca la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), encargado de resolver los recursos de apelación y quejas contra los actos de la autoridad electoral;<sup>240</sup> y, en 1990, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), que se encargaría de organizar las elecciones para que no estuvieran más en manos de la Secretaría de Gobernación.<sup>241</sup>

Las reformas electorales de la década de 1990 se enfocaron en consolidar el trabajo de las instituciones mencionadas anteriormente para generar confianza tanto en la organización de las elecciones como en sus resultados. En este sentido, la reforma política de 1996 permitió la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad administrativa en la materia<sup>242</sup> y, respecto al IFE, modificó la composición del Consejo General, al introducir la figura de los consejeros electorales, que

<sup>238</sup> Andreas Schedler, “¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?”, Julio Labastida Martín del Campo *et al.* (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina*, México, IIS, FLACSO, Plaza y Valdés, 2000, p. 28.

<sup>239</sup> Véase, entre otros: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; o Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>240</sup> Carlos Soriano y Karolina Gilas, *Autoridades electorales*, México, TEPJF, 2018.

<sup>241</sup> *Ibidem*. En su primera integración, el IFE estuvo presidido por el secretario de gobernación, situación que cambió hasta la reforma de 1996.

<sup>242</sup> Alberto Escamilla Cadena y Enrique Cuna Pérez, *El presidencialismo mexicano. ¿Qué ha cambiado?*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAM Iztapalapa, 2014.

contaron con voz y voto, y cuya elección se daba por mayoría calificada de la Cámara de Diputados.<sup>243</sup>

La creación y fortalecimiento de estas instituciones constituyeron la base de la transición democrática en México. Los resultados electorales de finales de la década de 1990 reflejaban la pluralidad política del país. En 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados<sup>244</sup> y diversos estados comenzaron a experimentar alternancia política. Finalmente, el año 2000 significó el fin de la hegemonía del partido, que perdió la elección presidencial frente al Partido Acción Nacional (PAN), después de 71 años ininterrumpidos de gobierno. A partir de este punto, las características del régimen político fueron de pluralidad, pues ningún partido obtendría, hasta el año 2018, la mayoría en el Poder Legislativo, mientras que la alternancia a nivel estatal y federal continuó. Al respecto, tras dos sexenios panistas, en 2012, el PRI ganó de nuevo el Ejecutivo .

Durante los últimos veinte años, los procesos y los resultados electorales han estado respaldados por tres instituciones que son las autoridades en materia electoral. La primera de ellas, autoridad electoral administrativa federal, es el actual Instituto Nacional Electoral (INE), que se encarga de organizar los procesos a nivel nacional. Si bien la organización electoral a nivel estatal corresponde a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), la reforma política de 2014 dotó de facultades al INE para coordinarse con éstos o para asumir la organización a nivel estatal y municipal de las elecciones.<sup>245</sup>

Las actividades correspondientes al INE, para los procesos federales y locales, son: 1) la capacitación electoral; 2) el diseño y la determinación de los distritos electorales; 3) la elaboración del padrón y la lista de electores; 4) la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; 5) las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas y sondeos de opinión; observación electoral;

<sup>243</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

<sup>244</sup> Pablo Javier Becerra Chávez, *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*, México, IEEM, 2013, p. 39.

<sup>245</sup> Artículo 41, base V, apartado C de la Constitución mexicana.

conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.<sup>246</sup>

Finalmente, al Consejo General del INE le corresponde la entrega de las constancias de mayoría y validez a las personas candidatas a diputaciones y senadurías por el principio de mayoría relativa que obtienen la mayoría de los votos, así como la constancia de asignación a diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional.<sup>247</sup>

En segundo lugar, la autoridad electoral jurisdiccional federal es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), máxima autoridad en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, las cuales competen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).<sup>248</sup> El TEPJF es la institución encargada de resolver las impugnaciones de los resultados o la validez de las elecciones de diputados y senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.<sup>249</sup> Con respecto a la elección presidencial, la Sala Superior del TEPJF es la autoridad facultada para resolver las impugnaciones, de manera inatacable y a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección.<sup>250</sup>

Finalmente, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), organismo adscrito a la Fiscalía General de la República y con rango de subprocuraduría, cuenta con autonomía técnica y operativa en materia de delitos electorales. Sus funciones se centran en ejercer las atribuciones que se confieren al Ministerio Público de la Federación respecto a los registros electorales.<sup>251</sup>

Estas tres instituciones constituyen el núcleo de sistema electoral mexicano, pues son las encargadas de la organización de las elecciones, la resolución de los conflictos y la persecución de delitos en materia electoral. Las reformas políticas realizadas entre 1977 y 2014 se centraron en la asignación

<sup>246</sup> Artículo 41, base V, apartado B, de la Constitución mexicana.

<sup>247</sup> Artículo 104.1, base V de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIFE). Artículos 70, inciso f; 79, inciso i; y 80, inciso e, todos de la de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIFE).

<sup>248</sup> Carlos Soriano y Karolina Gilas, *op. cit.*, p. 65.

<sup>249</sup> Artículo 49 al 53 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSIME).

<sup>250</sup> Artículo 186 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF).

<sup>251</sup> Artículo 22 y 23 del *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* (RLOPGR).

de sus facultades y en el fortalecimiento de su autonomía operativa para dotar de confianza los resultados electorales. Si bien los conflictos poselectorales sucedidos a partir de la elección de 2006 han generado críticas de su funcionamiento, la democracia en México se fundamenta en el trabajo de estas instituciones.

#### 4. El proceso electoral de 2018

El proceso electoral 2017-2018 ha sido el más complejo en la historia democrática de México. La concurrencia de las elecciones a nivel nacional y subnacional en 30 entidades puso a prueba la capacidad de las autoridades administrativas electorales (el INE y los institutos locales). En total, el 1 de julio de 2018 se eligieron 18 299 cargos federales y locales. A nivel federal, se eligieron 629: la Presidencia de la República, 500 diputaciones federales y 128 senadurías; y, a nivel local, 17 670 cargos, entre los que destacan ocho gubernaturas, una jefatura de gobierno, 972 diputaciones, 1 596 presidencias municipales y 16 alcaldías.<sup>252</sup>

Del número total de ciudadanos que tuvieron la posibilidad de votar, de 89 332 031 personas inscritas en el padrón electoral, el INE logró una cobertura de 89 123 355 personas, es decir, 99.77 % de la lista nominal respecto al padrón electoral.<sup>253</sup> En cuanto a la capacidad de organización territorial, el mismo instituto instaló un total de 156 807 casillas a lo largo de todo el país.<sup>254</sup>

Para las candidaturas a la Presidencia de la República se registraron tres coaliciones: 1) Por México al Frente, conformada por el PAN, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC), encabezada por Ricardo Anaya Cortés; 2) Juntos Haremos Historia, conformada por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), encabezada por Andrés Manuel López

<sup>252</sup> Instituto Nacional Electoral, *Numeralia. Proceso Electoral 2017-2018*, México, INE, 2018, p. 6, disponible en <<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>>, consultado el 7 de julio de 2019. Ver el anexo 1 para conocer el número total de cargos locales que se eligieron en 2018.

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 20.

Obrador; y, finalmente, 3) Todos por México, conformada por el PRI, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza, encabezada por José Antonio Meade Kuribreña.<sup>255</sup>

La reforma electoral de 2014 incorporó y reglamentó la figura de las candidaturas independientes, por lo que 87 personas manifestaron su intención de competir por la Presidencia de la República; 39 de ellas no cumplieron con los requisitos y, de los 48 aspirantes restantes, dos renunciaron y sólo uno, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, alcanzó el umbral requerido en la dispersión territorial correspondiente.<sup>256</sup> Para el resto de los cargos federales en disputa, siete personas cumplieron con los requisitos dispuestos para competir por una senaduría por la vía independiente, mientras que para las diputaciones fueron 38; sin embargo, ninguna logró obtener un escaño.<sup>257</sup>

A nivel local, ocho entidades federativas celebraron elecciones de gubernaturas (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán), y una de jefatura de gobierno (Ciudad de México). En ellas hubo entre cuatro y ocho candidaturas por partido, coalición o por la vía independiente.<sup>258</sup> Respecto a la vía independiente, 581 ciudadanos se registraron como candidatos para alguna de las votaciones: cinco compitieron por las alcaldías y una por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, 159 por alguna diputación local, tres para gobernador, cuatro para la presidencia de alguna junta municipal, 406 por la titularidad de alguna presidencia municipal, y tres para el síndico.<sup>259</sup>

Sobre el financiamiento público para las candidaturas a nivel federal, el monto total fue de \$6 788 900 016 para actividades ordinarias y específicas de los partidos políticos nacionales, mientras que, para las candidaturas independientes, el monto fue distinto para cada cargo de elección: \$7 160 555 para la elección de presidente, \$376 871 por cada fórmula de diputados de mayoría relativa, y \$2 045 872 para cada una de las candidaturas a senadurías.<sup>260</sup> Finalmente, a nivel local, el presupuesto destinado a los partidos políticos fue de \$6 290 582 694.94 para el conjunto de las 32 entidades federativas.<sup>261</sup>

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>256</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JDC-186/2018.

<sup>257</sup> Instituto Nacional Electoral, *Numeralia...*, pp. 29-30.

<sup>258</sup> *Ibidem*, pp. 103-110.

<sup>259</sup> *Ibidem*, pp. 111-113.

<sup>260</sup> *Ibidem*, pp. 50-51.

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 117.

Estas elecciones reconfiguraron la relación de fuerzas en todo el país. En términos generales, Morena obtuvo una ventaja significativa en la elección a nivel federal. Por un lado, la diferencia entre el primer y segundo lugar de la elección presidencial fue de treinta puntos; por otro lado, en las elecciones legislativas Morena logró obtener mayoría en ambas cámaras. Esta situación, en la que un partido obtiene la Presidencia de la República y la mayoría en el Poder Legislativo, no se veía desde 1994. También es importante destacar que Morena obtuvo la mayoría en las elecciones de varios congresos locales, lo cual reconfigura la relación Ejecutivo-Legislativo a nivel subnacional en aquellos estados que son gobernados por otros partidos.

La participación en las elecciones presidenciales de 2018 fue de 63.4 % de la lista nominal, lo que indica que se mantiene la tendencia en el nivel de participación de las últimas elecciones presidenciales: 63.7 % en el año 2000, 58.55 % en 2006 y 63.08 % en 2012.<sup>262</sup> En la elección presidencial de 2018, Andrés Manuel López Obrador y la coalición encabezada por Morena arrasó, al obtener una votación, según los cómputos distritales, de 53.2 %. Ricardo Anaya se ubicó en un lejano segundo lugar, con 22.3 %, José Antonio Meade obtuvo 16.4 % y, por último, la candidatura independiente de Jaime Rodríguez Calderón consiguió 5.2 %.<sup>263</sup>

Los resultados por entidad federativa muestran que Morena ganó en 31 de las 32 entidades; sólo perdió en Guanajuato, donde el PAN obtuvo la mayoría de los votos.<sup>264</sup> Respecto a la elección legislativa, Morena también obtuvo la mayoría en ambas cámaras (tablas 1 y 2), obteniendo 37.5 % de la votación para la de senadores y 37.25 % para la de diputados.<sup>265</sup>

<sup>262</sup> Instituto Nacional Electoral, *Porcentaje de participación en elecciones de 1991 a 2015*, México, INE, 2015, disponible en <<http://siceef.ine.mx/campc.html?p%C3%A1gina=1>>, consultado el 7 de julio de 2019.

<sup>263</sup> Instituto Nacional Electoral, *Numeralia...*, p. 83.

<sup>264</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 86-88.



**Tabla 1. Resultados de la elección de senadores, por partido y candidatura independiente**

Partidos y coaliciones	% de cómputos distritales
PAN	17.59 %
PRI	15.90 %
PRD	5.27 %
PVEM	4.46 %
PT	3.82 %
MC	4.68 %
Nueva Alianza	2.31 %
Morena	37.5 %
PES	2.33 %
Candidaturas Independientes	1.96 %

FUENTE: INE.

**Tabla 2. Resultados de la elección de diputados federales, por partido y candidatura independiente**

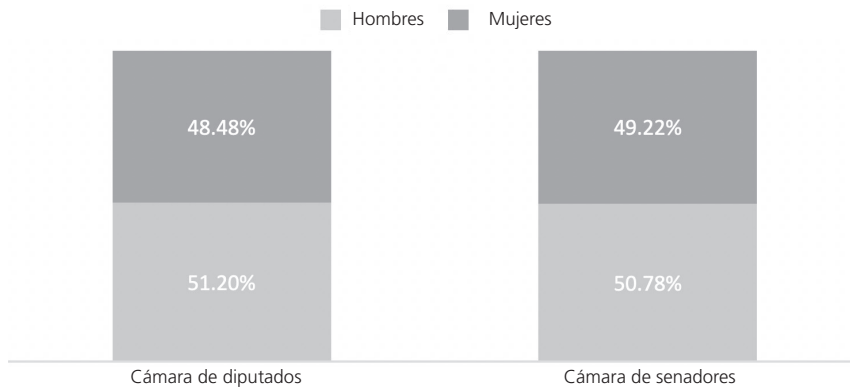
Partidos y coaliciones	% Cómputos distritales
PAN	17.93 %
PRI	16.54 %
PRD	5.27 %
PVEM	4.79 %
PT	3.93 %
MC	4.41 %
Nueva Alianza	2.47 %
Morena	37.25 %
PES	2.40 %
Candidaturas Independientes	0.96 %

FUENTE: INE.

Los resultados de las elecciones legislativas muestran el ímpetu con el que Morena se convirtió en la fuerza política más votada, al distanciarse 20 puntos de la segunda fuerza parlamentaria, el PAN. Además, evidencian el debilitamiento de los partidos tradicionales (PAN, PRI y PRD, que habían concentrado la mayoría del apoyo electoral desde 1997), así como de las candidaturas independientes (ningún candidato logró un escaño de alguna de las dos cámaras).

Por otro lado, la composición de las cámaras resulta llamativa pues, por primera vez, tras la incorporación de la paridad en la reforma de 2014, una legislatura es prácticamente paritaria: la Cámara de Diputados se conformará por 51.20 % de hombres y 48.48 % de mujeres. En cuanto al Senado, se compondrá de 50.78 % de hombres y 49.22 % de mujeres (gráfica 1).<sup>266</sup>

**Gráfica 1. Composición del Poder Legislativo federal, por sexo**



FUENTE: INE.

Con respecto a las elecciones locales, en siete de las ocho elecciones de gubernaturas más la de jefatura de gobierno se dio la alternancia de partidos, salvo en los casos de Guanajuato y Puebla, donde la coalición encabezada por el PAN se mantuvo al frente. Respecto a las siete entidades restantes, en beneficio de la coalición encabezada por Morena, la alternancia se produjo en Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Tabasco y Veracruz, mientras que Jalisco fue ganado por Movimiento Ciudadano y Yucatán por la coalición PAN-MC. Los grandes perdedores fueron el PRI y el PRD, ya que no lograron mantener los gobiernos que encabezaban (tabla 3).<sup>267</sup>

<sup>266</sup> Instituto Nacional Electoral, *Numeralia...*, pp. 91-92.

<sup>267</sup> *Ibidem...*, p. 130.

**Tabla 3. Alternancias en gubernaturas, 2018**

Entidad	Partido/coalición en el gobierno	Partido/coalición ganadora en 2018
Chiapas	PVEM, PRI, Nueva Alianza	Morena, PT, PES
Ciudad de México	PRD, PT, MC	Morena, PT, PES
Guanajuato	PAN, Nueva Alianza	PAN, PRD, MC
Jalisco	PRI, PVEM	MC
Morelos	PRD, PT, MC	Morena, PT, PES
Puebla	PAN, PRD, MC, Nueva Alianza	PAN, PRD, MC
Tabasco	PRD, PT, MC	Morena, PT, PES
Veracruz	PAN, PRD	Morena, PT, PES
Yucatán	PRI, PVEM	PAN, MC

FUENTE: INE.

En los estados en los que se celebraron elecciones para renovar el congreso local, los resultados favorecieron a la coalición encabezada por Morena. De los veintisiete estados en los que en los que hubo elección legislativa, Morena consiguió ser la bancada más grande en diecinueve,<sup>268</sup> y de éstos, tiene mayoría absoluta en ocho. A su vez, en seis de los ocho estados en donde la bancada de Morena es mayoría absoluta, existe gobierno dividido, es decir, los gobiernos estatales son encabezados por un partido distinto. Si bien este escenario también se dio en Yucatán, donde el PRI tiene la mayoría absoluta en el congreso local, Morena consiguió estos resultados con tan sólo cuatro años de existencia como partido político (tabla 4).

**Tabla 4. Resultados electorales de los congresos locales**

Estado	Partido en el gobierno estatal tras la elección de 2018	Partido con mayoría en el congreso local tras la elección de 2018
Aguascalientes	PAN	PAN*
Baja California Sur	PAN	Morena*
Campeche	PRI	Morena
Chiapas	Morena	Morena
Chihuahua	PAN	PAN
Ciudad de México	Morena	Morena*

*(continúa)*

<sup>268</sup> En el congreso de San Luis Potosí, Morena y el PAN son las bancadas con mayor número de escaños, seis cada una.

Estado	Partido en el gobierno estatal tras la elección de 2018	Partido con mayoría en el congreso local tras la elección de 2018
Colima	PRI	Morena
Durango	PAN	Morena
Guanajuato	PAN	PAN*
Guerrero	PRI	Morena*
Hidalgo	PRI	Morena*
Jalisco	Movimiento Ciudadano	Movimiento Ciudadano
Estado de México	PRI	Morena*
Michoacán	PRD	Morena
Morelos	PES <sup>269</sup>	Morena
Nuevo León	Independiente	PAN
Oaxaca	PRI	Morena*
Puebla	PAN <sup>270</sup>	Morena
Querétaro	PAN	PAN
San Luis Potosí	PRI	PAN y Morena
Sinaloa	PRI	Morena
Sonora	PRI	Morena*
Tabasco	Morena	Morena*
Tlaxcala	PRI	Morena
Veracruz	Morena	Morena*
Yucatán	PAN	PRI*
Zacatecas	PRI	PRI

\*Partidos que por sí solos poseen mayoría absoluta en el congreso local  
FUENTE: Institutos electorales locales.

## 5. La paradoja de la transición

Las elecciones de 2018 no significaron únicamente la consolidación de Morena como partido dominante, también implican el cambio en la

<sup>269</sup> La coalición ganadora en Morelos en las elecciones de 2018 fue la conformada por Morena, el PT y el PES. Sin embargo, el actual gobernador del estado, Cuauhtémoc Blanco Bravo, se adscribe al Partido Encuentro Social; esta división ha generado diferencias públicas entre éste y la presidenta nacional de Morena, Yeidckol Polevnsky, por la integración del gabinete estatal o por la aprobación del paquete económico de Morelos de 2019 (ver: <<http://bit.ly/2xPoraJ> y <http://bit.ly/2LriABk>>).

<sup>270</sup> No se considera el resultado de la elección extraordinaria de Puebla en 2019, en la cual Morena obtuvo el triunfo.

configuración del sistema político después de la alternancia. Entre el año 2000 y 2018, México experimentó tres alternancias en el gobierno federal: el PAN (2000-2012), el PRI (2012-2018), y Morena (2018). Durante los gobiernos federales encabezados por el PAN y el encabezado por el PRI, la composición del Congreso expresaba la coexistencia de tres principales fuerzas políticas (tabla 5 y tabla 6), por lo que la negociación política fue constante para concretar acuerdos.

**Tabla 5. Composición de la Cámara de Diputados, 2000-2012**

Legislatura	PRI	PAN	PRD	Otros
2000-2003	211	213	51	25
2003-2006	224	151	97	28
2006-2009	106	206	125	63
2009-2012	237	143	71	49

FUENTE: *La transformación de la Cámara de Diputados*.<sup>271</sup>

**Tabla 6. Composición de la Cámara de Diputados, 2012-2018**

Legislatura	PRI	PAN	PRD	PVEM	MC	Morena	Otros
2012-2015	212	114	104	29	16		25
2015-2018	202	108	60	47	25	35	23

FUENTE: Cámara de Diputados.

Si bien la creación del IFE como encargado de organizar las elecciones había dotado a los resultados de mayor confianza, las elecciones de 2006 fueron un gran desafío, debido a que la diferencia entre los dos principales candidatos fue de menos de 1 % (0.56 %), lo que dio paso a manifestaciones poselectorales que criticaron el desempeño de las autoridades administrativas y jurisdiccionales (TEPJF), en relación con su capacidad para sancionar la campaña negativa en contra de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), entonces candidato del PRD, así como el reclamo para llevar a cabo un recuento de votos.

<sup>271</sup> Efrén Arellano Trejo, *La transformación de la Cámara de Diputados*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2012.

Este conflicto poselectoral dio paso a la redacción de una nueva reforma política en 2007, la cual, entre otras cosas, incorporó nuevas causales para el recuento de votos y modificó el esquema de comunicación, al prohibir que partidos políticos o particulares contraten propaganda electoral en radio y televisión.<sup>272</sup> Las elecciones de 2012 tampoco estuvieron exentas de conflicto poselectoral, pues existió la acusación por parte del PAN y del PRD en contra del candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, de haber rebasado el tope de campaña mediante esquemas de financiamiento ilícito. Tras esto, se aprobó en 2014 la más reciente reforma política, que modificó sustancialmente la organización de las elecciones (anexo 2).

A pesar de los conflictos poselectorales de 2006 y 2012, es posible afirmar que la democracia en México se consolidó paulatinamente; no sólo porque los tres principales partidos lograron crear vínculos con la ciudadanía, de tal forma que las preferencias electorales a nivel nacional y subnacional giraban en torno a ellos,<sup>273</sup> sino porque las diferencias entre el primer y el segundo lugar en las elecciones presidenciales, desde 2012, no había sido mayor a 10 %.<sup>274</sup>

Sin embargo, los resultados electorales de 2018 fueron, contrariamente a la tendencia de los últimos veinte años de gobiernos divididos, un proceso en los que un partido político, Morena, se consolidó como fuerza dominante. Así, el margen de victoria en la elección presidencial fue de treinta puntos entre el candidato ganador con respecto al resto de candidatos, algo que no se observaba desde 1994; a la par, en las elecciones legislativas federales y locales la constante fue también el triunfo de este partido.

El contexto en el que se desarrollaron estas elecciones también resulta relevante. De acuerdo con el último informe de Latinobarómetro,<sup>275</sup> México es uno de los países con los niveles más bajos de satisfacción con la

<sup>272</sup> Pablo Javier Becerra Chávez, *op. cit.*, pp. 102-103.

<sup>273</sup> Julieta Suárez-Cao y Flavia Freidenberg, “Sistemas de partido multinivel en América Latina: Una Nueva Tipología de Partidos y Sistemas de Partidos”, Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y Poder. Nuevos actores en competencia política en los sistemas multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2014, pp. 30-31.

<sup>274</sup> Víctor Alarcón Olguín y Juan Reyes del Campillo, “El sistema de partidos en México. ¿Una historia sin fin?”, Flavia Freidenberg (ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, t.1, México, INE-UIJ UNAM, 2015, pp. 52-53.

<sup>275</sup> Latinobarómetro es una ONG con sede en Santiago de Chile que, desde 1995, aplica encuestas en América Latina para conocer la percepción de la ciudadanía sobre el estado de la democracia en la región.

democracia: apenas 18 % de la ciudadanía se identifica como satisfecha o muy satisfecha con ella.<sup>276</sup> Esta situación corresponde al hecho de que las reformas políticas que permitieron la transición a la democracia, particularmente durante la década de 1990, ocurrieron en un contexto de inestabilidad y precariedad económica.<sup>277</sup>

Dentro del contexto también encontramos la valoración de la ciudadanía hacia los presidentes. En este sentido, el nivel de desaprobación del expresidente Enrique Peña Nieto ha sido el más elevado desde la alternancia del año 2000, con un promedio de 59 % de ciudadanía que desapruueba su gestión, en comparación con el promedio de desaprobación de Vicente Fox y Felipe Calderón, los cuales obtuvieron 29 % y 28 % respectivamente.<sup>278</sup>

Si bien el contexto político en el que se desarrollaron las elecciones es importante, también debe analizarse la relevancia del liderazgo de AMLO. A pesar de que los partidos políticos que dependen de la presencia de un liderazgo carismático corren el riesgo de desaparecer si este liderazgo desaparece (ya que existe una compenetración entre la identidad organizativa del partido y la figura del líder),<sup>279</sup> el liderazgo carismático de López Obrador sirvió para cohesionar una organización joven como Morena.<sup>280</sup>

Debido a que la trayectoria de AMLO y de algunos cuadros de Morena estuvo vinculada por mucho tiempo al PRD, se explica la similitud programática en torno a temas como la crítica al modelo económico y la defensa de una mayor intervención del Estado en temas sociales<sup>281</sup>. Sin embargo, la estrategia particular de Morena se basó en el uso de un discurso

<sup>276</sup> Latinobarómetro, *Informe 2018*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2018, p. 35.

<sup>277</sup> Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *Equidad Social y Parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*, México, IETD, 2010, p. 21.

<sup>278</sup> Francisco Abundis, "Peña Nieto vs. AMLO: aprobaciones históricas", *Parametría*, 30 de noviembre de 2018, disponible en <[http://www.parametría.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=5074](http://www.parametría.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5074)>, consultado el 06 de julio de 2019. El artículo fue publicado originalmente en el diario *Milenio* y está disponible en <<https://www.milenio.com/opinion/francisco-abundis/columna-francisco-abundis/pena-nieto-vs-amlo-aprobaciones-historicas>>.

<sup>279</sup> Angelo Panebianco, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

<sup>280</sup> Morena nació como organización civil en 2011, y en 2014 obtuvo su registro como partido político.

<sup>281</sup> Steven Johansson, "Morena y el espacio político mexicano", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 2, núm. 20, julio-diciembre, México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, 2018, pp. 136-140.

*antiestablishment*<sup>282</sup> efectivo, el cual consiste en simplificar los antagonismos sociales al contraponer la figura de un pueblo con la de una clase política con otros intereses,<sup>283</sup> que conspira para destruir a las fuerzas políticas que “realmente” representan los intereses de la mayoría.<sup>284</sup>

Esta idea logró consolidarse a partir de la firma del Pacto Por México —un acuerdo programático entre los partidos PAN, PRI Y PRD al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto—, el cual desdibujó la mayoría de las diferencias programáticas entre las principales fuerzas y permitió crear una narrativa que los contrapuso como una misma expresión política contra Morena, la opción de cambio.

También existe el argumento de que el triunfo de Morena fue una manifestación del descontento de la ciudadanía hacia los partidos tradicionales, por escándalos de corrupción<sup>285</sup> o una mala percepción de la situación económica,<sup>286</sup> que se manifestó en la preferencia hacia opciones políticas “extremistas”.<sup>287</sup> Así, Morena puede ser definido como antisistema, debido a que cuestiona la legitimidad del régimen,<sup>288</sup> sin embargo, la idea de que su triunfo representa un cambio de régimen no ha ido más allá de existir como discurso, pues Morena en ningún momento ha planteado políticas públicas que modifiquen el sistema económico, político o social.<sup>289</sup>

Lo cierto es que, más allá de estas explicaciones del éxito electoral de Morena, los resultados del 1 de julio de 2018 demuestran el cambio en las relaciones institucionales. El hecho de que Morena haya ganado las elecciones

<sup>282</sup> El discurso *antiestablishment* es un tipo de discurso político en donde se denuncia la complicidad entre la clase política, partidos e instituciones, sin importar si es gobierno u oposición.

<sup>283</sup> Amir Abedi, *Anti-political establishment parties, A comparative analysis*, Londres, Routledge, 2004, p. 11.

<sup>284</sup> Andreas Schedler, “Anti-Political Establishment Parties”, *Party Politics*, vol. 2, núm. 3, SAGE Journals, 1996, p. 300.

<sup>285</sup> Jason Seawright, *Party-System Collapse. The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*, Stanford, California, Stanford University Press, 2012, p. 8.

<sup>286</sup> Steven V. Miller, “Economic Threats or Societal Turmoil? Understanding Preferences for Authoritarian Political Systems”, *Political Behavior*, vol. 39, núm. 2, Springer, 2017, pp. 475-476.

<sup>287</sup> Gianluca Passarelli y Dario Tuorto, “The Five Star Movement: Purely a matter of protest? The rise of a new party between political discontent and reasoned voting”, *Party Politics*, vol. 24, núm. 2, SAGE Journals, 2016, p. 2.

<sup>288</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for analysis*, Londres, ECPR Press, 2005, p. 117.

<sup>289</sup> Mattia Zulianello, “Anty-System Parties Revisited: Concept Formation and Guidelines for Empirical Research”, *Government and Opposition*, vol. 53, núm. 4, octubre, Cambridge, Cambridge University Press, 2017 p. 659.



presidenciales y tenga mayoría en ambas cámaras (absoluta en la Cámara de Diputados), plantea un escenario en el cual el contrapeso institucional no sería del todo efectivo, ya que la oposición no cuenta con los escaños suficientes para frenar las iniciativas de ley y, en todo caso, sólo puede forzar a un proceso de negociación para las votaciones que implican reformas constitucionales. Si bien el resultado electoral del 2018 es una expresión de la voluntad de la mayoría de la ciudadanía que decidió confiar mayoritariamente en un solo partido, no debe pasarse por alto que la falta de contrapesos efectivos fue el objetivo del proceso de transición en México.

## 6. Conclusiones

Las elecciones de 2018 significaron un cambio radical en el sistema político mexicano, pues el nivel del apoyo electoral que recibió un solo partido, Morena, no sucedía desde hace más de veinte años. Si bien la creación de instituciones autónomas que dotaron de confianza las elecciones se convirtió en una suerte de obsesión (aunque la transición mexicana no atendió problemas como el de la desigualdad o exclusión social),<sup>290</sup> no debe obviarse que esas instituciones permitieron que la pluralidad de ideas de la sociedad tuviera representación y que se pudieran poner sobre la mesa todos los temas pendientes.

La democracia mexicana demostró su consolidación tras las últimas elecciones, en el sentido de que una vez más se logró la alternancia en el gobierno federal, y, por primera vez en la historia, una coalición de izquierda ganó las elecciones presidenciales. Debido al enorme margen de victoria, estas elecciones no experimentaron un conflicto poselectoral. A su vez, las características del sistema electoral mexicano permitieron, primero, avances en materia de paridad de género en la configuración del Poder Legislativo federal, luego, la posibilidad de auditar las elecciones presidenciales en tiempo real y, por último, la participaron de candidatos y candidatas independientes en prácticamente todas las elecciones.

<sup>290</sup> Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *Equidad Social...*, p. 33.

La mayor parte de la ciudadanía decidió, con su voto, otorgar la mayoría legislativa al actual gobierno, con lo que le garantiza un margen más amplio de gobernabilidad para aprobar sus principales iniciativas de reforma. Más allá de estos resultados, el sistema electoral mexicano aún es perfectible. No debe pasarse por alto que, por ejemplo, el proceso electoral 2017-2018 ha sido el más violento de la historia reciente, con 152 políticos asesinados, de los cuales 28 eran precandidatos y 20 candidatos.<sup>291</sup>

A su vez, es posible profundizar en el debate en torno los temas incorporados a las últimas reformas políticas para plantear los desafíos pendientes; por ejemplo, cómo garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres más allá de la paridad de género sustantiva, reflejada en la composición del Congreso nacional, o los límites del sistema de fiscalización actual, la efectividad de las candidaturas independientes para satisfacer las demandas de representación de la ciudadanía, o las características y posibles modificaciones a las atribuciones del INE.

Los resultados de esta elección, que beneficiaron, como ya se dijo, a un solo partido en poder del Ejecutivo y con mayoría en ambas cámaras, no eximen a la sociedad, democrática, de la responsabilidad de vigilar el desempeño de sus autoridades, ni de la responsabilidad, por parte del gobierno, de garantizar el respeto a las opiniones de fuerzas políticas que, por ahora, son minoría. La consolidación democrática es una tarea permanente, por lo que no se deben dar por sentado los logros obtenidos. Todo lo contrario: sin dejar de valorar los aciertos conseguidos, se debe aprender de los errores.

## 7. Fuentes consultadas

ABEDI, Amir, *Anti-political establishment parties: A comparative analysis*, Londres, Routledge, 2004.

ABUNDIS, Francisco, “Peña Nieto vs. AMLO: aprobaciones históricas”, *Parametría*, 30 de noviembre de 2018, disponible en <[http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=5074](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5074)>, consultado el 06 de julio de 2019.

<sup>291</sup> “152 políticos asesinados; #Elecciones2018, las más violentas del país: Etellekt”, *Aristegui Noticias*, 10 de julio de 2018, disponible en <<https://aristeguinoticias.com/1007/mexico/152-politicos-asesinados-elecciones2018-las-mas-violentas-en-la-historia-del-pais-etellekt/>>, consultado el 13 de agosto de 2019.

- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor y Juan Reyes del Campillo, “El sistema de partidos en México. ¿Una historia sin fin?”, Flavia Freidenberg (ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015* T1, México, INE-III UNAM, 2015.
- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor y José Antonio Carrera Blanco, “El voto de los mexicanos residentes en el exterior”, Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena (coords.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, México, UAM Unidad Iztapalapa, 2015.
- ARELLANO TREJO, Efrén, *La transformación de la Cámara de Diputados*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2012.
- “152 políticos asesinados; #Elecciones2018, las más violentas del país: Etellekt”, *Aristegui Noticias*, 10 de julio de 2018, disponible en <<https://aristeguinioticias.com/1007/mexico/152-politicos-asesinados-elecciones2018-las-mas-violentas-en-la-historia-del-pais-etellekt/>>, consultado el 13 de agosto de 2019.
- BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*, México, IEEM, 2013.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1994.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria: LXII, LXIII y LXIV Legislaturas*, disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo\\_LXII.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXII.html)>; <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicación/Boletines/2015/Agosto/29/0001-Infoma-Secretaria-General-que-la-composicion-inicial-de-la-Camara-de-Diputados-es-de-498-integrantes>> y <[http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/info\\_diputados.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php)>.
- CASTELLANOS CERECEDA, Roberto, Alejandro Encinas y David Orozco, “Candidaturas independientes en México. Antecedentes, avances, resultados y perspectivas”, *Temas estratégicos*, núm. 28, noviembre, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, Dirección General de Investigación Estratégica, 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, H. Congreso de la Unión, última reforma, 2019.
- CUNA PÉREZ, Enrique, “El nuevo modelo de comunicación política”, Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena (coords.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, México, UAM Iztapalapa, 2015.
- ESCAMILLA CADENA, Alberto y Enrique Cuna Pérez, *El presidencialismo mexicano. ¿Qué ha cambiado?*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAM Iztapalapa, 2014.
- ESCAMILLA CADENA, Alberto, “Gobierno de coalición y ratificación del gabinete presidencial”, Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena (coords.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, México, UAM Iztapalapa, 2015.
- GILAS, Karolina, “Un estudio de la calidad de la democracia mexicana”, *Quid Iuris*, núm. 16, México, IJ UNAM, 2012.

- , “Hacia una nueva época. Paridad de género en la reforma electoral de 2014”, Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena (coords.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, México, UAM Iztapalapa, 2015.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, *El diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, México, IDEA, IFE, TEPJF, 2006.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, *Equidad Social y Parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*. México, IETD, 2010.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Estadística de las Elecciones Federales de 1994*, disponible en <[https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-5b252028af8e5010VgnVCM1000002c01000aRCRD/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-5b252028af8e5010VgnVCM1000002c01000aRCRD/)>, consultado el 15 de julio de 2019.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Porcentaje de participación en elecciones de 1991 a 2015*, México, INE, 2015, disponible en <<http://siceef.ine.mx/campc.html?p%C3%A1gina=1>>, consultado el 7 de julio de 2019.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Numeralia. Proceso Electoral 2017-2018*, México, INE, 2018, disponible en <<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>>, consultado el 7 de julio de 2019.
- JOHANSSON, Steven, “Morena y el espacio político mexicano”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 2, núm. 20, julio-diciembre, México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, 2018.
- LATINOBARÓMETRO, *Informe 2018*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2018.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE), México, TEPJF, 2014.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGS-MIME), México, TEPJF, 2014.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF), México, TEPJF, 2014.
- MEDINA TORRES, Luis Eduardo, “La justicia electoral mexicana y la resolución de disputas en la gobernanza electoral”, Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena (coords.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, México, UAM Iztapalapa, 2015.
- MERINO, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MORALES GONZÁLEZ, David y Karen Góngora Pantí, “El Instituto Nacional Electoral: búsqueda de eficacia y centralización”, Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena (coords.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, México, UAM Iztapalapa, 2015.
- ORDAZ BAUTISTA, Luis, “El modelo de fiscalización de los partidos políticos”, Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena (coords.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, México, UAM Iztapalapa, 2015.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* (RLO-PGR), México, Cámara de Diputados, 2012.
- SARTORI, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for analysis*, Londres, ECPR Press, 2005.
- SCHEDLER, Andreas, “Anti-Political Establishment Parties”, *Party Politics*, vol. 2, núm. 3, SAGE Journals, 1996.
- SCHEDLER, Andreas, “¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?”, Julio Labastida Martín del Campo *et al.* (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina*, México, IIS, FLACSO, Plaza y Valdés, 2000.
- SEAWRIGHT, Jason, *Party-System Collapse. The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*, Stanford, California, Stanford University Press, 2012.
- SORIANO, Carlos y Karolina Gilas, *Autoridades electorales*, México, TEPJF, 2018.
- SUÁREZ-CAO, Julieta y Flavia Freidenberg, “Sistemas de partido multinivel en América Latina: Una Nueva Tipología de Partidos y Sistemas de Partidos”, Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y Poder. Nuevos actores en competencia política en los sistemas multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2014.
- ZULIANELLO, Mattia, “Anty-System Parties Revisited: Concept Formation and Guidelines for Empirical Research”, *Government and Opposition*, vol. 53, núm. 4, octubre, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

### Composición de los congresos locales

- AGUASCALIENTES: Instituto Estatal Electoral, *Resultados Oficiales del Proceso Electoral 2017-2018*, disponible en <<http://www.ieeags.org.mx/index.php?iee=4&mod=verproceso&n=9>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- BAJA CALIFORNIA SUR: Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, *Cómpu-tos Oficiales. Proceso Local Electoral 2017-2018*, disponible en <<https://www.ieebcs.org.mx/ResultadosOficiales2018/#/Distritos/VotosPorPartido>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- CAMPECHE: Instituto Electoral del Estado de Campeche, *Resultados Electorales*, disponible en <<http://www.ieec.org.mx/Elecciones>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- CHIHUAHUA: Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, *Proceso Electoral Local 2017-2018*, <[http://www.ieechihuahua.org.mx/\\_PE2017-2018](http://www.ieechihuahua.org.mx/_PE2017-2018)>, consultado el 15 de julio de 2019.
- CIUDAD DE MÉXICO: Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Resultados de las Elecciones 2018, Ciudad de México*, disponible en <<http://www.iecm.mx/www/images/banners/PELO20172018/resultados/index.html>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- COLIMA: Instituto Electoral del Estado de Colima, *Distritos Electorales en el Estado de Colima*, disponible en <<https://ieecolima.org.mx/diputaciones.html>>, consultado el 15 de julio de 2019.

- DURANGO: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, *Proceso Electoral 2017-2018*, disponible en <<https://www.iepcdurango.mx/x/proc-2017-2018/>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- GUANAJUATO: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, *Proceso Electoral 2017-2018*, disponible en <<https://ieeg.mx/proceso-electoral-2017-2018/>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- GUERRERO: Instituto Estatal Electoral de Guerrero, *Proceso Electoral Ordinario 2017-2018*, disponible en <<http://iepcgro.mx/Resultados.html>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- HIDALGO: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, *Proceso Electoral 2017-2018*, disponible en <[http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=237&Itemid=194](http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=237&Itemid=194)>, consultado el 15 de julio de 2019.
- JALISCO: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, *Proceso Electoral Concurrente 2017-2018*, disponible en <<http://www.iepcjalisco.org.mx/proceso-electoral-2018/resultados>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- ESTADO DE MÉXICO: Instituto Electoral del Estado de México, *Resultados Electorales*, disponible en <[http://www.ieem.org.mx/numeralia/result\\_elect.html](http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html)>, consultado el 15 de julio de 2019.
- MICHOACÁN: Instituto Electoral de Michoacán, *Integración de Ayuntamientos, Diputados de MR y RP*, disponible en <<https://www.iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-2017-2018/planillas-y-formulas-ganadoras-eleccion-ordinaria-2017-2018>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- MORELOS: Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, *Resultados Electorales 2018*, disponible en <<http://impepac.mx/resultados-electorales-2018/>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- NUEVO LEÓN: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, *Resultados Electorales*, disponible en <<http://computo2018.ceenl.mx/R02D.htm>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- OAXACA: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, *Candidatas y Candidatos Electos*, disponible en <<http://ieepco.org.mx/candidatas-y-candidatos-electos>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- PUEBLA: Instituto Electoral del Estado, *Cómputos*, disponible en <<https://www.ieepuebla.org.mx/categorias.php?Categoria=Finalesproceso18>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- QUERÉTARO: Instituto Electoral del Estado de Querétaro, *Estadística de Resultados Electorales por Sección Electoral*, disponible en <[http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2017\\_2018/contenido/resultados/archivos/Estadistica\\_Proceso\\_Electoral\\_2017-2018.pdf](http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2017_2018/contenido/resultados/archivos/Estadistica_Proceso_Electoral_2017-2018.pdf)>, consultado el 15 de julio de 2019.
- SAN LUIS POTOSÍ: Comisión Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de San Luis Potosí, *Elección 2018*, disponible en <<http://ceepacslp.org.mx/ceepac/nota/id/1440/informacion/eleccion-2018.html>>, consultado el 15 de julio de 2019.

- SINALOA: Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, *Candidaturas Electas*, disponible en <<https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Resultados2018/Candidatos-Electos.pdf>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- SONORA: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, *Proceso Electoral 2017-2018*, disponible en <[http://www.ieesonora.org.mx/elecciones/procesos\\_electorales/2018/informacion\\_relevante#](http://www.ieesonora.org.mx/elecciones/procesos_electorales/2018/informacion_relevante#)>, consultado el 15 de julio de 2019.
- TABASCO: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, *Elección de Diputaciones*, disponible en <<http://iepct.mx/estadistica/2018/eleccion/diputaciones/index.html#>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- TLAXCALA: Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, *Resultados Electorales 2018*, disponible en <<https://www.itetlax.org.mx/relectorales-2018.html>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- VERACRUZ: Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, *Memoria 2017-2018*, disponible en <<http://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/2019/publicaciones/CDMemoria2017y2018/index.html#p=2>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- YUCATÁN: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, *Resultados Electorales*, disponible en <<http://www.iepac.mx/>>, consultado el 15 de julio de 2019.
- ZACATECAS: Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, *Proceso Electoral 2017-2018*, disponible en <<http://ieez.org.mx/PE2018/PE2018.html>>, consultado el 15 de julio de 2019.

## 8. Anexos

### Anexo 1. Número total de cargos locales que se eligieron el 1 de julio de 2018

Tipo de cargo	Número de cargos que se eligieron
Gubernatura	8
Jefatura de gobierno	1
Diputaciones	972
Presidencias municipales	1 596
Alcaldías	16
Concejales	1 237
Sindicaturas	1 664
Regidurías	12 013
Regidores étnicos	19
<b>Juntas Municipales</b>	
Presidencias	24
Síndicos	24
Regidurías	96
Total	17 670

FUENTE: INE.

**Anexo 2. Principales aspectos de la reforma política de 2014**

Principales modificaciones	Descripción
Comunicación política	-Se añadió una nueva causa de nulidad por compra informativa en radio y televisión que sea grave, dolosa o determinante para el resultado electoral (cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar sea menor a 5 %). -El modelo de comunicación política: Desaparecen los programas de cinco minutos y los mensajes en tiempos ordinarios pasan de 20 a 30 segundos.
Nuevo modelo de fiscalización	Los partidos, precandidatos y candidatos estarán obligados presentar un informe de gastos en tiempo real, además de que se introducen nuevas causas de nulidad de elecciones, entre la que se encuentra el que se exceda el gasto de campaña en un 5 %.
Voto de mexicanos en el extranjero	-La posibilidad de credencialización fuera del país. -Se podrá votar ya no sólo por Presidente de la República. -Voto presencial (en módulos instalados en consulados y embajadas) y electrónico.
Paridad de género	La obligación de los partidos políticos y candidatos independientes de garantizar la paridad de género, esto es, integrar listas de candidatos a legisladores federales y locales con 50 % de hombres y 50 % mujeres.
Candidaturas independientes	-Reforma del artículo 35 constitucional para incluir la figura de candidaturas independientes. -Del total del tiempo de difusión en radio y televisión, sólo podrán tener acceso al 30 %. -El financiamiento privado podrá prevalecer sobre el financiamiento público.
Transito del IFE al INE	El número de consejeros pasa de 9 a 11, y ahora cuenta con un carácter centralizado para la organización de las elecciones: el nuevo instituto electoral tiene la facultad de atraer los procesos electorales locales o parte de ellos, fiscalizar los gastos de campaña y nombrar y remover a los consejeros de los OPLES, quienes sustituyen a los institutos electorales locales nombrados por los congresos locales.
Cambios al sistema presidencialista	Se incluye la figura de coaliciones parlamentarias y la ratificación de gabinete.
Justicia electoral	Se incrementó el número de las salas regionales del TEPJF, de cinco a siete, además del surgimiento de la sala especializada encargada de resolver el Procedimiento Especial Sancionador (PES). Los nombramientos de los integrantes de los tribunales locales serán hechos no por los congresos estatales, sino por el Senado de la república. También se modificaron los procedimientos de los medios de impugnación para incorporar a nuevos actores que puedan promover impugnaciones: ciudadanos y candidaturas independientes y representantes de partidos políticos. Finalmente, se establecieron nuevas causas de nulidad: excesos en los gastos de campaña, la compra de cobertura informativa en radio y televisión, y el uso de recursos de procedencia ilícita.

FUENTE: Elaboración propia.<sup>292</sup>

<sup>292</sup> La información de este anexo proviene de diversas fuentes: Cuna Pérez (2015); Luis Ordaz Bautista (2015); Víctor Alarcón Olguín y José Antonio Carrera Blanco (2015); Karolina Gilas (2015); Roberto Castellanos Cereceda, Alejandro Encinas y David Orozco (2015); David Morales y Karen Góngora (2015); Alberto Escamilla Cadena (2015); y Luis Eduardo Medina Torres (2015).





# Afianzamiento conservador en Paraguay: un análisis de las elecciones de abril de 2018

*Sarah Patricia Cerna Villagra*

SUMARIO: 1. Resumen; 2. Introducción; 3. Breve contextualización histórico-política del país; 4. Las reglas del sistema electoral paraguayo; 5. Actores en competencia: estrategias y posicionamiento de los actores en el eje izquierda/derecha; 6. Los resultados de la última elección; 7. Consecuencias de las elecciones de 2018; 8. Conclusiones; 9. Fuentes consultadas.

## 1. Resumen

El presente texto<sup>293</sup> aborda las elecciones de 2018 en Paraguay, que significaron el continuismo del Partido Colorado en el poder, una de las pocas maquinarias electorales que se mantienen robustas en América Latina por su capacidad de ganar elecciones y de homogeneizar a su favor el voto en todo el país. Sin embargo, a pesar de la nueva victoria del coloradismo, el más reciente proceso electoral también supuso una fractura al interior del partido. La familia colorada está dividida, y aunque ha retenido el Ejecutivo, la mayoría del Congreso y de las gobernaciones, el nuevo presidente enfrenta

<sup>293</sup>Texto elaborado para su discusión en el conversatorio “Elecciones en América Latina 2017-2019: nuevos actores y calidad de la democracia” organizado por el Tecnológico de Monterrey, el 21 de febrero de 2019.

un escenario complejo frente a los correligionarios del expresidente Horacio Cartes.

Aunado a ello, este proceso electoral deja tras de sí dos situaciones; la primera es la reconfiguración del sistema de partidos, que tiende nuevamente hacia la concentración de los grandes partidos tradicionales, en dirección opuesta a la desinstitucionalización que experimenta la mayoría de los sistemas en la región; la segunda es un afianzamiento de corte conservador y de derecha en cuanto a la ideología política, tanto del presidente electo como de la mayoría de los legisladores de ambas cámaras del Congreso paraguayo, en consonancia con el giro a la derecha experimentado por sus vecinos más próximos: Argentina y Brasil.

## 2. Introducción

Los 35 años que duró el régimen autoritario de Stroessner en Paraguay se caracterizaron por implantar de manera firme una cultura y un sistema político caracterizados por el patrimonialismo del Estado; por la corrupción como mecanismo para asegurar el funcionamiento estatal, y que rigió en gran medida la interacción del Estado con la ciudadanía; la desigualdad en la distribución de la riqueza generada en el país (los amigos del régimen se llevaban todo y los enemigos, nada); enriquecimiento ilícito desde el gobierno; el militarismo en la política y con fuerte presencia en la sociedad; la defensa de valores de derecha y conservadores, relacionados con la protección de la “familia tradicional”, el nacionalismo, la religión católica y la persecución férrea de las disidencias, tanto políticas como ideológicas (partidos y movimientos de izquierda y, principalmente, comunistas) y de las minorías étnicas y sexuales.

Esta impronta “stronista”, tanto en el sistema como en la cultura de la política, ha permeado toda la transición y consolidación democrática en Paraguay, afectando el desarrollo de las instituciones propias del nuevo régimen y dejando poco espacio para nuevas formas de hacer política que impliquen un desafío a los valores citados anteriormente. La baja

institucionalidad democrática en el país, así como las prácticas de corrupción, el enriquecimiento ilícito o el patrimonialismo estatal que han minado la construcción de un Estado con instituciones democráticas, le deben mucho al legado stronista. Así, la cultura política ha estado caracterizada por fuertes rasgos autoritarios, conservadores y de intolerancia a la diversidad que han hecho muy difícil la tarea de de instaurar espacios de disenso, discusión y debate para sectores no alineados con el gobierno de turno, espacios que son comunes en los regímenes que se precien de democráticos.

Los siete gobiernos emanados de la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) durante la democracia paraguaya han tenido sus particularidades. Tras el mandato del general Andrés Rodríguez, el primer presidente en acceder al gobierno a través de elecciones democráticas fue Juan Carlos Wasmosy, quien se caracterizó por un liderazgo de corte civil y empresarial entre una élite compuesta por políticos y militares. Para el siguiente periodo, de 1998 a 1999, el breve gobierno encabezado por Raúl Cubas (y detrás de él la imponente figura de Lino Oviedo, a quien le debió su victoria) se caracterizó por sus rasgos militaristas y represivos, que tuvieron su punto culminante con los enfrentamientos del denominado “Marzo Paraguayo”, en 1999. Tras la renuncia de Cubas para evitar el juicio político, Luis González Macchi ocupó el cargo hasta culminar el periodo constitucional, en 2003; fue un gobierno caracterizado por escándalos de corrupción y escasa gobernabilidad, dada la falta de legitimidad de su origen.

En agosto de 2003, Nicanor Duarte asumió la Presidencia y, debido a las políticas públicas y sociales que implementó, se distinguió por conducir el gobierno más al centro del espectro político con respecto a sus antecesores. El siguiente periodo correspondió a Horacio Cartes, caracterizado como más pragmático por su corte empresarial y tecnócrata. Por último, el gobierno de Mario Abdo representa al coloradismo militante, que apela a valores relacionados con el periodo autoritario —que duró más de tres décadas— y corresponde al ala más dura de la ANR, donde se encuentran los viejos colorados nostálgicos del stronismo con los “jóvenes colorados de verdad”, y que buscan distinguirse del ala cartista, con escasa trayectoria política y poca militancia en el partido.

En este trabajo se presentan, en primer lugar, los principales rasgos de la endeble democracia paraguaya, así como una contextualización histórico-política de las últimas elecciones, de 2018. En segundo lugar, se describen las reglas electorales que rigen en el país, para, posteriormente, abordar a los principales actores en competencia, las estrategias que utilizaron en la contienda electoral y cuál es su posicionamiento en el eje izquierda/derecha. En tercer lugar, se presentan los resultados electorales de la contienda realizada en abril de 2018, tanto para el Poder Ejecutivo, como para el Legislativo y los gobiernos departamentales, junto con los principales indicadores del sistema de partidos paraguayo, tales como el número efectivo de partidos, la concentración y competitividad electoral y la volatilidad agregada. Finalmente, se identifican cuáles han sido las consecuencias de las elecciones de 2018 tanto para Paraguay como para el Cono Sur.

### 3. Breve contextualización histórico-política del país

Entre la literatura politológica sobre América Latina aún existen grandes lagunas respecto al sistema político paraguayo, tanto como estudio de caso como en perspectiva comparada, es por ello que, antes de iniciar el presente capítulo, se considera conveniente señalar algunas características de la historia política reciente de este país sudamericano.

Los dos principales partidos de Uruguay, que aún se mantienen vigentes en la arena política, como se verá más adelante, fueron creados en 1887, lo cual representa un dato no menor, ya que tanto la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) figuran entre los institutos políticos de mayor antigüedad de la región.

Las primeras décadas del siglo xx paraguayo se caracterizaron, principalmente, por su inestabilidad, ya que ambos partidos se disputaron de manera violenta el poder político, ya sea a través de guerras civiles, enfrentamientos o golpes de Estado. Dicho periodo, conflictivo, fue cerrado, precisamente, con el golpe de Estado de mayo de 1954, encabezado por Alfredo Stroessner, quien

se mantuvo al frente del gobierno hasta febrero de 1989, bajo un régimen autoritario caracterizado, principalmente, por la concentración del poder en manos del Ejecutivo, que cooptó al Estado, al partido político y a las fuerzas armadas bajo su tutela. El régimen autoritario de Stroessner fue uno de los gobiernos más longevos de la región y sólo pudo ser derrocado por otro jefe militar: su consuegro, Andrés Rodríguez, en febrero de 1989, en las postrimerías de la tercera ola democrática propuesta por Hungtinton.

Como sostienen Alcántara y Freidenberg,<sup>294</sup> Paraguay forma parte de los países que tuvieron transiciones democráticas con procesos “controlados desde arriba”, pues las fuerzas armadas junto con la élite de la clase política del país decidieron transitar hacia la democracia, pero controlaron tanto las reglas del juego para su instauración como la apertura del sistema autoritario, e incluso a quienes dirigirían la transición.

Una característica por demás importante de mencionar del sistema político paraguayo es el mantenimiento del Partido Colorado en el poder de manera casi ininterrumpida —salvo por el periodo de abril de 2008 a junio de 2012— desde la caída del régimen autoritario, en 1989. Sobre ello, en el caso paraguayo llama la atención que el sistema de partidos, a diferencia de la mayoría de los de la región, tiende a consolidar a los partidos tradicionales —que aglutinan nueve de cada diez preferencias electorales del país y son auténticas maquinarias electorales que se reparten la práctica totalidad del poder territorial, dejando muy poco espacio para terceras fuerzas que, en cualquier caso, sólo tienen una presencia heterogénea en los departamentos más urbanizados—, mientras que, en el resto de la región, los partidos tradicionales y longevos tienden a desaparecer del sistema político.

#### 4. Las reglas del sistema electoral paraguayo

El sistema de elección presidencial en Paraguay es de mayoría simple, por lo cual obtiene la victoria electoral quien más votos concentre en una sola

<sup>294</sup> Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, “El proceso político en perspectiva comparada”, Manuel Alcántara, Ludolfo Paramio, Flavia Freidenberg y José Déniz (eds.), *Reformas Económicas y Consolidación de la democracia, 1980-2006*, vol. 6, Madrid, Editorial Síntesis, 2006, p. 2.

vuelta. De acuerdo con la *Constitución de la República del Paraguay*, la duración del mandato presidencial es de cinco años, sin posibilidad de reelección, lo cual se debe, en gran medida, al hiperpresidencialismo experimentado durante el régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954- 1989).<sup>295</sup>

Las elecciones legislativas (de diputados y senadores) se realizan de manera simultánea a la elección presidencial. La Cámara de Diputados está compuesta por 80 escaños, mientras que la de Senadores cuenta con 45 curules. La elección de estos cargos se realiza a través de listas cerradas y bloqueadas en circunscripciones medianas, y la conversión de votos en escaños se realiza mediante la fórmula de D'Hondt. Para tal efecto, el país se divide en 18 circunscripciones electorales compuesta por los 17 departamentos más la capital, Asunción. La magnitud de dichas circunscripciones tiene un promedio de 4,4, en tanto que, para la Cámara de Senadores, todo el país se constituye en una sola circunscripción electoral.<sup>296</sup>

El *Código Electoral Paraguayo* dispone que la duración de las campañas electorales es de sesenta días. Durante dicho periodo, tanto los movimientos como los partidos políticos y alianzas pueden difundir sus mensajes en la vía pública y los medios de comunicación públicos o privados. Es importante señalar que, en Paraguay, ni los plazos ni los mecanismos de fiscalización de las campañas políticas son efectivamente cumplidos, lo cual significa que existe una distancia entre lo que dice la ley y lo que se hace en tiempos electorales.<sup>297</sup>

De acuerdo con la Constitución, para ser candidato o candidata a los diferentes cargos electivos en Paraguay se requiere lo siguiente: para ser presidente, tener nacionalidad paraguaya natural, haber cumplido 35 años y estar en pleno ejercicio de los derechos políticos y cívicos; para diputado y senador, tener nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido 25 y 35 años, respectivamente.

<sup>295</sup> Sarah Cerna Villagra y Juan Mario Solís Delgadillo, "Paraguay: entre el pluralismo moderado y el predominio de los actores tradicionales", Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina (eds.), *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, Madrid, CIS, 2018, p. 360.

<sup>296</sup> Mark Payne, 2006. "Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática", Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Planeta, 2006, pp. 41-89.

<sup>297</sup> Cerna y Solís, *op. cit.*, p. 361.

## 5. Actores en competencia: estrategias y posicionamiento de los actores en el eje izquierda/derecha

### a) *El heredero del tradicionalismo colorado: Mario Abdo Benítez*

Mario Abdo Benítez fue identificado durante la campaña electoral por apelar a los valores tradicionales que caracterizan a la ANR: la unidad, el patriotismo, la familia y el militarismo. A modo de ejemplo, entre sus discursos más polémicos, y como rescata el periódico *Última Hora*,<sup>298</sup> el presidenciable afirmaba que “los hijos de madres solteras deben ir a los cuarteles militares” o que “el 80% de los delincuentes provenían de familias disgregadas [por lo que había que proteger] el valor de la familia”, para evitar conductas delictivas en la sociedad paraguaya. Ambas declaraciones generaron polémicas entre sectores relacionados con la objeción de conciencia, así como en organizaciones de derechos humanos, que criticaron las creencias implícitas detrás de estas declaraciones, principalmente, la cultura militarista que ha dejado en el país deudas históricas de violaciones a derechos humanos.

### b) *La alianza entre liberales y la izquierda: un intento de emular la fórmula victoriosa de 2008*

Los liberales, en alianza con diversos partidos y movimientos de izquierda, intentaron desafiar al Partido Colorado como lo hicieron en 2008, cuando resultaron victoriosos con la chapa presidencial de Fernando Lugo y Federico Franco. La alianza aglutinó nuevamente al PLRA con movimientos de izquierda, como el Frente Guazú, el Partido Revolucionario Febrerista, el Partido Democrático Progresista, el Partido Encuentro Nacional, Avance País y el Partido del Movimiento al Socialismo. La fórmula presidencial de la oposición, la alianza GANAR (Gran Alianza Nacional Renovada) postuló al exministro de la era luguista, Efraín Alegre (del PLRA) como candidato a presidente, y al conductor de radio, Leonardo Rubín (del Frente Guazú) como vicepresidente.

<sup>298</sup> “Para Marito, hijos de madres solteras deben ir al cuartel”, *Última Hora*, 28 de marzo de 2018, Nacionales, disponible en <<https://www.ultimahora.com/para-marito-hijos-madres-solteras-de-ben-ir-al-cuartel-n1140244.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.



c) *La campaña electoral, estrategias y debate*

Si algo tuvieron en común los dos principales candidatos a la Presidencia de la República fue su conservadurismo, aunque en la GANAR intentaron abanderarse de algunas temáticas con corte progresista, de la mano del candidato a vicepresidente, Hugo Rubín. Otro rasgo característico de la campaña electoral fue la guerra sucia entre los dos principales contendientes, Mario Abdo Benítez y Efraín Alegre. Mientras que al primero se le acusaba de representar el lado más oscuro del coloradismo por su herencia política, al candidato liberal le endilgaban los malos manejos de la cartera de Obras Públicas y Comunicaciones cuando se desempeñó como ministro de Fernando Lugo.<sup>299</sup>

A esta campaña también se sumó el presidente en funciones, Horacio Cartes, quien adquirió protagonismo con una serie de frases desafortunadas, como cuando se refirió al candidato liberal diciendo: “Efraín, cuidá tu familia, no te preocupes del Partido Colorado”.<sup>300</sup> Sobre dicha declaración, Alegre afirmó que se sentía amenazado y que hacía responsable al presidente “por la seguridad de su familia”; y agregó que el discurso de Cartes estaba lleno de amenazas y odio, y que, aunque consideraba necesario discutir en una campaña electoral, “nadie debe amenazar [a los demás] por sus pensamientos, por defender principios y valores”.<sup>301</sup>

Los temas centrales de la campaña electoral de Mario Abdo giraron alrededor de la unidad colorada, con lo que claramente estaba apelando al voto duro de la ANR. Además, plateó en varias ocasiones “coloradizar al funcionariado público de todo el país”.<sup>302</sup> Entre sus propuestas de campaña, Abdo señaló las siguientes: 1) ampliar la base contributiva y luchar contra la evasión fiscal formalizando la economía; 2) luchar contra la corrupción; 3) mejorar la infraestructura del Estado y fortalecer la institucionalidad

<sup>299</sup> “Alegre, un candidato salpicado por varios hechos de corrupción”, *La Nación*, 11 de febrero de 2018, disponible en <[https://www.lanacion.com.py/destacado\\_edicion\\_impresa/2018/02/11/alegre-un-candidato-salpicado-por-varios-hechos-de-corrupcion/](https://www.lanacion.com.py/destacado_edicion_impresa/2018/02/11/alegre-un-candidato-salpicado-por-varios-hechos-de-corrupcion/)>, consultado el 9 de octubre de 2019.

<sup>300</sup> “Efraín, cuidá a tu familia”, *ABC Color*, 24 de abril de 2019, Nacionales, disponible en <<http://www.abc.com.py/nacionales/efrain-cuida-tu-familia-1676030.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.

<sup>301</sup> “Efraín responsabiliza a Cartes de la seguridad de su familia”, *Última Hora*, 18 de febrero de 2018, Nacionales, disponible en <<https://www.ultimahora.com/efrain-responsabiliza-cartes-la-seguridad-su-familia-n1134279.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.

<sup>302</sup> “Marito promete coloradizar al funcionariado público”, *ABC Color*, 24 de abril de 2018, Editorial, disponible en <[http://www.abc.com.py/edicion\\_impresa/editorial/marito-promete-coloradizar-al-funcionariado-publico-1687721.html](http://www.abc.com.py/edicion_impresa/editorial/marito-promete-coloradizar-al-funcionariado-publico-1687721.html)>, consultado el 9 de octubre de 2019.

estatal; 4) profesionalizar la función pública; 5) fomentar el control de las fronteras; 6) hacer una reforma constitucional y emprender otra judicial; 7) reorganizar la estructura y administración del sistema penitenciario nacional; 8) dotar de más presupuesto e infraestructura al sector educativo, hasta alcanzar 7% de la inversión del PIB, así como otorgar becas de grado y posgrado para fortalecer el capital humano del país; 9) priorizar la atención primaria en salud, la promoción de la salud comunitaria y la disminución de la mortalidad materno-infantil; 10) renegociar el Anexo C del *Tratado de Itaipú*, la libre disponibilidad de la energía eléctrica para la venta a otros países, la revisión del *Acta de Yacyretá* y la modernización de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE).<sup>303</sup>

Efraín Alegre, por su parte, inició su campaña política recordando a la ciudadanía paraguaya que Mario Abdo Benítez representaba el pasado stonista al que no debían volver: “los paraguayos están ante el gran desafío de no volver al pasado y de apostar al futuro”.<sup>304</sup> La campaña de Alegre se situó alrededor de los siguientes ejes temáticos: 1) la salud básica gratuita y los medicamentos sin IVA;<sup>305</sup> 2) la educación de calidad;<sup>306</sup> 3) bajar las tarifas de la electricidad a aquellas empresas que generan empleo; 4) apostar por un modelo de crecimiento económico equitativo “hacia dentro y hacia abajo”; 5) la renegociación de las hidroeléctricas Yacyretá (con Argentina) e Itaipú (con Brasil); 6) terminar con la evasión fiscal, el contrabando y la corrupción; 7) aumentar el impuesto al tabaco para destinar recursos a la salud pública y; 8) impuesto progresivo a la renta personal.<sup>307</sup>

<sup>303</sup> “Las propuestas de Marito y Efraín sobre desarrollo económico”, *Última Hora*, 15 de abril de 2018, Nacionales, disponible en <<https://www.ultimahora.com/las-propuestas-marito-y-efrain-desarrollo-economico-n1143006.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.

<sup>304</sup> “Alegre inicia campaña con alusión al pasado stonista de Abdo Benítez”, *ABC Color*, 21 de enero de 2018, Política, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/alegre-inicia-campana-con-alusion-al-pasado-stonista-de-abdo-benitez-1668546.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.

<sup>305</sup> “Alianza Ganar lanza campaña: Debemos cambiar este modelo de 70 años”, *Paraguay.com.*, 26 de febrero de 2018, disponible en <<http://www.paraguay.com/nacionales/alianza-ganar-lanza-campana-debemos-cambiar-este-modelo-de-70-anos-174711>>, consultado el 22 de octubre de 2019.

<sup>306</sup> “Alegre firma compromiso con la Educación”, *ABC Color*, 5 de abril de 2018, disponible en <<http://www.abc.com.py/nacionales/alegre-firma-compromiso-por-laeducacion-1690250.html>>, consultado el 22 de octubre de 2019.

<sup>307</sup> “Alianza Ganar lanza campaña: Debemos cambiar...”.

## 6. Los resultados de la última elección<sup>308</sup>

### a) *La elección presidencial*

Al echar un vistazo a los resultados de la elección presidencial encontraremos que los vaticinios de las encuestas se cumplieron en cuanto al ganador de los comicios; sin embargo, el margen de victoria resultó ser demasiado ajustado frente a la holgada victoria que pronosticaban encuestadoras como Ati Snead y Taca Chase, que, por enésima vez, resultaron ser un fiasco. De acuerdo con los datos definitivos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), la candidatura de Mario Abdo Benítez (ANR) obtuvo el respaldo de 46.42 % de los electores, mientras que su más cercano competidor, Efraín Alegre, logró cosechar 42.74 % de las preferencias válidas. Este resultado ha sido el más ajustado en la serie de elecciones para este cargo desde 1993.<sup>309</sup> Sin embargo, otra lectura sobre el resultado y el desempeño de la ANR permitirá observar que ésta ha sido la victoria más sólida, en cuanto al porcentaje de votos se refiere, desde 1998, cuando triunfó Raúl Cubas Grau, dejando incluso atrás el triunfo que sólo cinco años atrás obtuviera Horacio Cartes, quien logró 45.8 % de los votos.

**Tabla 1. Resultados históricos de las elecciones presidenciales, 1993-2018**

Partidos	1993	1998	2003	2008	2013	2018
ANR	41.78	53.80	37.10	30.70	45.80	46.42
PLRA	33.20	42.60	24.00			
AEN	24.39					
APC				40.90		
APA					36.90	
UNACE			13.50	22.00	0.80	
PPQ			21.30	2.40	1.10	
Avanza País					5.90	
Frente Guazú					3.30	

(continúa)

<sup>308</sup> Parte de los datos presentados en esta sección fueron desarrollados en: Juan Mario Solís Delgado y Sarah Cerna Villagra, “Paraguay: fricción, (re)concentración y afianzamiento conservador tras las elecciones de 2018”, *Revista Estudios Políticos*, núm. 54, Medellín, Universidad de Antioquía, 2019.

<sup>309</sup> Sarah Cerna Villagra y Juan Mario Solís Delgado, “Paraguay: entre el pluralismo moderado y el predominio de los actores tradicionales”, Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina (eds.), *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, Madrid, CIS, 2018, pp. 353-376.

Partidos	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Alianza GANAR						42.74
Frente Amplio						0.33
Artistas del Paraguay						0.59
Movimiento Soberanía Nacional						0.28
Partido Verde Paraguay						3.23
Movimiento Reserva Patriótica						0.36
Herederos						0.23
Partido del Movimiento Patriótico Popular						0.38
Unámonos						0.24
Participación	69.00 %	80.50 %	64.30 %	65.60 %	68.60 %	61.25 %

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del TSJE. Las casillas resaltadas en gris en la columna "partidos" hacen referencia a las alianzas que se han hecho desde 1993.

### b) La elección legislativa

En esta arena resulta mucho más claro encontrar las diferencias, en cuanto a fuerza electoral efectiva, que tienen los diferentes partidos políticos. De acuerdo con los datos del TSJE,<sup>310</sup> la ANR es la agrupación política más poderosa del país, al acumular por sí sola 36 % de los sufragios en la elección de diputados y 30 % de la elección del Senado, porcentajes, en ambos casos, muy holgados respecto al siguiente partido en preferencias, que es el PLRA, y que, en estas mismas elecciones, cosechó 16 y 22 % en las respectivas elecciones para diputados y senadores.

Al traducir los votos en escaños, se cae en la cuenta de que la ANR es una maquinaria electoral bastante bien aceiteada a pesar de sus divisiones, porque ha sido capaz de retener sus bastiones, amén de ganar posiciones en distritos históricamente hostiles para los candidatos colorados. De las 80 bancas a repartir, la ANR ha logrado la mayoría absoluta, al conquistar 42 escaños; no obstante, hay que tener en cuenta que los legisladores electos afines al

<sup>310</sup>Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Elecciones generales 2018*, disponible en <<http://tsje.gov.py/elecciones-generales-2018.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.

cartismo representan casi la mitad del bloque (20), y que en una lectura más fina podrían considerarse como una bancada en sí misma, en pie de guerra contra el presidente. Por su parte, el PLRA ha aumentado modestamente el número de bancas que ocupa, al pasar de las 27 que obtuvo en 2008 y 2013, a las 30 en esta elección; sin embargo, la mejoría no se aleja de su rango promedio de control de parcelas de poder, que es de 34 %.

**Tabla 2. Composición de la Cámara de Diputados, 1993-2018**

Partido	1993	1998	2003	2008	2013	2018
ANR	38	45	37	30	44	42
PLRA	33	26	21	27	27	30
PEN	7	7			2	2
PRF	2					
UNACE			10	15	2	
PPQ			10	3	1	3
PPS		2	2			
MPT				1		
PDP				1		
APC				2		
ADB				1		
AP					2	
APCh					1	
FG					1	
Hagamos						2
Cruzada Nacional						1
Total	80	80	80	80	80	80

FUENTE: Elaboración propia con datos del TSJE y de Cerna y Solís.<sup>311</sup>

En cuanto a la Cámara de Senadores, las circunstancias son algo diferentes, porque, aunque la ANR y el PLRA son fuerzas predominantes que controlan en promedio dos de cada tres escaños, la fragmentación en este cuerpo legislativo ha sido históricamente más elevada.<sup>312</sup> Esta tendencia ha vuelto a ser confirmada en la elección en la que, además, encontraremos que los

<sup>311</sup>Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Elecciones generales...*; y Cerna y Solís, “Paraguay: entre el pluralismo...”, p. 368.

<sup>312</sup>Cerna y Solís, “Paraguay: entre el pluralismo...”, p. 366.

partidos que han perdido escaños han sido la ANR, UNACE y el PDP, gracias a lo cual se han visto beneficiados los partidos de nueva creación (Hagamos y Cruzada Nacional), así como el Frente Guasú (FG) y el Partido Patria Querida (PPQ), que ha recuperado la fuerza electoral perdida en los comicios de 2013, cuando se quedó sin representación en esta cámara.

**Tabla 3. Composición de la Cámara de Senadores, 1993-2018**

Partido	1993	1998	2003	2008	2013	2018
ANR	20	24	16	15	20	17
PLRA	17	13	12	14	13	13
PEN	7	7	1		1	
PRF	1					
PB		1				
UNACE			7	9	2	1
PPQ			7	4		3
PPS			2	1		
MPT				1		
PDP				1	3	2
AP					1	
FG					5	6
Hagamos						2
Cruzada Nacional						1
Total	45	45	45	45	45	45

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del TSJE y Cerna y Solís.<sup>313</sup>

### c) Elecciones para las gobernaciones

Si bien este tipo de elecciones no gozan de la relevancia que las dos anteriores, no son menos importantes, pues, como sostienen Cerna y Solís,<sup>314</sup> en ellas podemos distinguir de manera más fehaciente los resortes de los principales partidos políticos del país. Para estos autores, si bien este nivel de gobierno no tiene el peso político que pudiera tener en países como México

<sup>313</sup>Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Elecciones generales...*; y Cerna y Solís, “Paraguay: entre el pluralismo...”, p. 368.

<sup>314</sup>Sarah Cerna Villagra y Juan Mario Solís Delgadillo, “Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguayo (1998-2013)”, *Colombia Internacional*, núm. 91, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2017.

o Brasil, no se puede desestimar, puesto que es en esta arena en la que principalmente se miden las maquinarias electorales de los grandes partidos.<sup>315</sup>

La ANR ha sido el partido dominante de esta arena desde que hay elecciones dentro de los cánones democráticos, ya que nunca ha dejado de gobernar a más de la mitad de los territorios del país, y esta elección ha confirmado la tendencia: de las 17 gobernaciones en disputa, los colorados se impusieron en 13, en comparación con las 12 obtenidas cinco años atrás. En perspectiva comparada, este resultado sólo es superado por el obtenido por el propio partido hace veinte años, cuando ganó 14 de las 17 gobernaciones del país. En suma, esto revela en buena medida el arraigo territorial del partido, que encuentra en las “seccionales”, creadas por Alfredo Stroessner, el resorte electoral más efectivo para hilvanar triunfos.

Lo más destacado en cuanto a la elección de gobernaciones del último proceso electoral ha sido el triunfo del coloradismo en el principal bastión de los liberales: el departamento de Central, en el que se impuso el candidato cartista Hugo Javier González con un margen de 14 000 votos. La geografía política tras las elecciones del 22 abril confirma el poderío de la ANR en los departamentos de Guairá, Caazapá, Itapúa, Paraguarí, Canindeyú y Alto Paraguay, que se constituyen en bastiones hasta ahora inexpugnables; mientras que la fuerza del PLRA se ha achicado, para remitirse solamente al fronterizo departamento de Amambay.<sup>316</sup> Las terceras fuerzas simplemente no existen en este ámbito.

**Tabla 4. Distribución de las gobernaciones del país, 1998-2018**

	1998	2003	2008	2013	2018
Departamento	Ganador	Ganador	Ganador	Ganador	Ganador
Concepción	PLRA-PEN	PLRA	PLRA	ANR	PLRA
San Pedro	ANR	ANR	PLRA	ANR	ANR
Cordillera	ANR	ANR	PLRA	PLRA	PLRA
Guairá	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Caaguazú	ANR	PLRA	PLRA	ANR	ANR
Caazapá	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR

(continúa)

<sup>315</sup> Manuel Alcántara, *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa e institucionalización de los partidos políticos latinoamericanos*, Barcelona, ICPS, 2004.

<sup>316</sup> Cerna y Solís, “Los resortes colorados del poder...”, pp. 163-164.

	1998	2003	2008	2013	2018
Itapúa	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Misiones	ANR	ANR	PLRA	ANR	ANR
Paraguari	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Alto Paraná	ANR	PLRA	ANR	ANR	ANR
Central	PLRA	PLRA	PLRA	PLRA	ANR
Ñeembucú	ANR	ANR	ANR	PLRA	ANR
Amambay	PLRA	PLRA	PLRA	PLRA	PLRA
Canindeyú	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Pdte. Hayes	ANR	ANR	ANR	APC	ANR
Alto Py	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Boquerón	PLRA-PEN	ANR	ADB	ANR	ANR

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del TSJE y Cerna y Solís.<sup>317</sup>

#### d) Número efectivo de partidos

Al correr la famosa fórmula de Laakso y Taagepera<sup>318</sup> para las elecciones de presidente, diputados y senadores, encontramos que, salvo en la elección presidencial, continúa la tendencia incremental en este indicador, lo que significaría que el sistema de partidos se ha fragmentado cada vez más y ha transitado de la predominancia de un solo partido, al bipartidismo, al pluralismo moderado. No obstante, como se ha visto hasta aquí, la aparición de nuevos partidos en ningún caso hace sombra a los partidos tradicionales que, a pesar de todo, continúan acaparando el tablero electoral del país.

**Tabla 5. Evolución del Número Efectivo de Partidos (NEP), 1993-2018**

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Presidente	1.68	2.18	3.91	3.34	2.91	2.50
Diputados	1.74	2.19	4.21	4.39	4.32	5.77
Senadores		2.25	4.75	4.66	4.97	6.42

FUENTE: Elaboración propia con base en Cerna y Solís.<sup>319</sup>

<sup>317</sup>Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Elecciones generales...*; y Cerna y Solís, “Los resortes colorados del poder...”, pp. 163-164.

<sup>318</sup>Markku Laakso y Rein Taagepera, “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, SAGE Journals, 1979.

<sup>319</sup>“Paraguay: entre el pluralismo moderado...”, p. 366.



Por otra parte, al capturar el Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP) podemos dar cuenta de que este indicador ha oscilado entre el bipartidismo y un discreto pluralismo de tres partidos efectivos. Ahora bien, si para esta última elección dividimos las bancadas de la ANR en los dos bloques antagónicos (Añeteté y Honor Colorado), encontraremos que el NEPP aumenta significativamente. Hemos querido resaltar este indicador puesto que se aproxima más a la realidad política del país y, aunque se ubica en el campo de lo que Giovanni Sartori<sup>320</sup> definiría como pluralismo moderado, lo cierto es que el presidente Abdo Benítez no cuenta por sí mismo con la mayoría legislativa o la disciplina de su partido, por lo que es probable que encuentre dificultades para tramitar exitosamente su agenda política, además de que su relación con el órgano legislativo pudiera llegar a ser compleja.

**Tabla 6. Evolución del NEP parlamentario, 1993-2018**

	1993	1998	2003	2008	2013	2018	2018*
Diputados	2.47	2.32	3.17	3.42	2.38	2.38	3.55
Senadores	2.74	2.54	4.02	3.88	3.32	3.94	5.43

FUENTE: Elaboración propia.

### e) *Concentración y competitividad electoral*

Estos indicadores reflejan el aglutinamiento del voto de los ciudadanos entre las dos fuerzas más votadas y qué tan disputadas son las elecciones. En el primer caso, se logra con una adición de las preferencias en la que valores más cercanos a 100 indican mayor concentración, mientras que en el segundo hablamos de una sustracción en la que valores más próximos a cero harían referencia a una elección más competitiva. En el contexto de las elecciones presidenciales paraguayas, podremos notar que, con excepción de las de 2003, en la que candidatos de terceros partidos arrebataron una buena cantidad de votos a los tradicionales ANR y PLRA, en general ha existido una concentración alta, que se ha venido acentuando en las dos últimas elecciones en las que, tanto colorados como liberales aglutinan ocho o nueve de cada 10 preferencias electorales.

Por su parte, al hablar de la competitividad de las elecciones, podemos darnos cuenta de que esta última elección ha sido la más competitiva en la historia de

<sup>320</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1976.

los comicios democráticos del país, ya que hasta antes de ellas la tendencia había sido más bien de una competitividad moderada, en la que los ganadores obtenían sus victorias con holgura. En el caso que analizamos, la diferencia fue de apenas 96 000 votos, distancia no prevista por las casas encuestadoras que, una vez más, erraron drásticamente en el resultado, e invita a una reflexión profunda sobre la seriedad de las mismas en ese país sudamericano.

**Tabla 7. Concentración y competitividad electoral de las elecciones presidenciales, 1993-2018**

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Concentración	74.98	96.4	61.1	71.6	82.7	89.16
Competitividad	8.58	11.2	13.1	10.2	8.9	3.68

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del TSJE y Cerna y Solís.<sup>321</sup>

#### f) *Volatilidad agregada*

Este indicador, que refleja los cambios en las preferencias netas de una elección a otra, muestra datos interesantes en relación con la serie que, sobre el mismo, se venían presentando desde 1993. En ese sentido, la elección de 2018 evidencia una menor variación en la volatilidad agregada, lo que hasta hace poco tiempo se veía complicado, debido al comportamiento del electorado paraguayo de cambiar notoriamente sus preferencias. Este deslizamiento a lo que sería una volatilidad relativamente baja, sobre todo en la elección presidencial y del senado, vendría a confirmar el afianzamiento de los grandes partidos paraguayos, que han logrado conservar, de momento, la fidelidad de buena parte de su electorado.

**Tabla 8. Volatilidad agregada de las elecciones paraguayas, 1993-2018**

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Presidente	32.95	23.75	35.05	25.35	25.40	9.55
Diputados	33.33	17.75	35.95	15.85	19.45	17.54
Senadores		17.10	35.95	13.85	29.65	12.60

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del TSJE y Cerna y Solís.<sup>322</sup>

<sup>321</sup> Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Elecciones generales...*; y Cerna y Solís, “Paraguay: entre el pluralismo...”.

<sup>322</sup> Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Elecciones generales...*; y Cerna y Solís, “Paraguay: entre el pluralismo...” , p. 366.

## 7. Consecuencias de las elecciones de 2018

Entre las principales consecuencias a nivel político y social que trajeron las elecciones pasadas en Paraguay se encuentran: 1) la profundización de las crispaciones entre las facciones del presidente actual, Mario Abdo Benítez (Colorado Añeteté) y del expresidente, Horacio Cartes (Honor Colorado); 2) la indisciplina partidaria tanto en la Cámara de Senadores como de Diputados entre los legisladores de ambas facciones, debido a las fricciones señaladas; 3) con este escenario al interior de la ANR, es poco probable que el actual presidente cuente con los números necesarios para convocar a una Asamblea Constituyente en el Poder Legislativo, como lo había prometido en su campaña electoral y; 4) la complejidad del escenario político descrito tras las elecciones debe ser tenido en cuenta por el mandatorio actual, ya que el desequilibrio entre poderes del Estado en Paraguay ha significado quiebres institucionales importantes a lo largo de su historia política reciente, tales como amenazas y juicios políticos a aquellos presidentes que han perdido el respaldo del Congreso.

## 8. Conclusiones

Como se ha observado a lo largo del capítulo, las elecciones de abril de 2018 en Paraguay han representado un afianzamiento político de corte conservador para el país, en consonancia con lo que pasa en Argentina y Brasil, dos de sus tres vecinos. El pasado proceso electoral ha reafirmado el sistema de partidos paraguayo, caracterizado por la pervivencia de dos partidos tradicionales de larga data, a contramano de lo que sucede en la región, en la cual los partidos longevos tienden a desaparecer. La ANR y el PLRA, en Paraguay, reciben nueve de cada diez votos y, lejos de su decadencia, una vez más han demostrado su potencial como maquinarias electorales que se reparten holgadamente el poder territorial en detrimento de los demás partidos o movimientos políticos del país. Así, la presencia de otros institutos políticos se ha dado principalmente en espacios urbanos y a causa de liderazgos políticos

muy marcados, como lo han sido el militar golpista, Lino Oviedo, y el empresario Pedro Fadul, por citar dos ejemplos notorios.

En términos generales, los dos partidos tradicionales no presentan grandes diferencias ideológicas ni en cuanto a los valores que defienden, con lo cual, y dado el contexto político de la región, es poco probable que en Paraguay se avizore en el corto y mediano plazo la posibilidad de contar con propuestas de corte progresista que cuenten con un respaldo electoral que les permita el avance de una agenda más inclusiva de minorías y mayorías (como las mujeres) en la política nacional.

Por lo señalado anteriormente, cabe resaltar que los resultados que ha generado esta elección en el contexto latinoamericano son los siguientes: 1) el gobierno de Mario Abdo Benítez representa un alineamiento político e ideológico con la derecha conservadora que gobierna en Brasil y Argentina; 2) debido a lo anterior, el mandatario paraguayo ha expresado su profundo rechazo al bloque bolivariano, encabezado por el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela; 3) en el ámbito nacional, el gobierno de Mario Abdo Benítez ha significado el replanteamiento de iniciativas legislativas y de políticas públicas de carácter neoconservador y antiderechos, principalmente, en ámbitos como los derechos sexuales y reproductivos, derechos de minorías sexuales y de las mujeres; 4) aunado a lo anterior, el jefe del Ejecutivo paraguayo ha desempolvado viejas prácticas del stronismo, como la militarización de la juventud y políticas de “mano dura” para el combate de la inseguridad; y finalmente, 5) la promoción y avance de grupos neoconservadores, tanto pertenecientes a la Iglesia católica como a las Iglesias evangelistas con discursos “pro-vida” y antiderechos, que promueven el odio hacia los movimientos feministas y de las diversidades sexuales, y que encuentran simpatía tanto al interior del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo en Paraguay, a semejanza de lo que viene sucediendo en los últimos años tanto en Argentina como en Brasil y, por lo que existe un avance de las políticas públicas y discursos anti-derechos de mujeres y minorías sexuales en el Cono Sur.

## 9. Fuentes consultadas

- ALCÁNTARA, Manuel, *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa e institucionalización de los partidos políticos latinoamericanos*, Barcelona, ICPS, 2004.
- ALCÁNTARA, Manuel y Flavia Freidenberg, “El proceso político en perspectiva comparada”, Manuel Alcántara, Ludolfo Paramio, Flavia Freidenberg y José Déniz (eds.), *Reformas Económicas y Consolidación de la democracia, 1980-2006*, vol. 6, Madrid, Editorial Síntesis, 2006.
- “Alegre inicia campaña con alusión al pasado stronista de Abdo Benítez”, *ABC Color*, 21 de enero de 2018, Política, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/alegre-inicia-campana-con-alusion-al-pasado-stro-nista-de-abdo-benitez-1668546.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.
- CERNA VILLAGRA, Sarah y Juan Mario Solís Delgado, “Paraguay: entre el pluralismo moderado y el predominio de los actores tradicionales”, Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina (eds.), *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, Madrid, CIS, 2018.
- CERNA VILLAGRA, Sarah y Juan Mario Solís Delgado, “Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguayo (1998-2013)”, *Colombia Internacional*, núm. 91, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2017.
- Constitución de la República del Paraguay*, disponible en <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/constitucion.pdf>>.
- “Alegre, un candidato salpicado por varios hechos de corrupción”, *La Nación*, 11 de febrero de 2018, disponible en <[https://www.lanacion.com.py/destacado\\_edicion\\_impres/2018/02/11/alegre-un-candidato-salpicado-por-varios-hechos-de-corrupcion/](https://www.lanacion.com.py/destacado_edicion_impres/2018/02/11/alegre-un-candidato-salpicado-por-varios-hechos-de-corrupcion/)>, consultado el 9 de octubre de 2019.
- “Efraín, cuidá a tu familia”, *ABC Color*, 24 de abril de 2019, Nacionales, disponible en <<http://www.abc.com.py/nacionales/efrain-cuida-tu-familia-1676030.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.
- “Efraín responsabiliza a Cartes de la seguridad de su familia”, *Última Hora*, 18 de febrero de 2018, Nacionales, disponible en <<https://www.ultimahora.com/efrain-responsabiliza-cartes-la-seguridad-su-familia-n1134279.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.
- LAAKSO, Markku y Rein Taagepera, “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, SAGE Journals, 1979.
- “Las propuestas de Marito y Efraín sobre desarrollo económico”, *Última Hora*, 15 de abril de 2018, Nacionales, disponible en <<https://www.ultimahora.com/las-propuestas-marito-y-efrain-desarrollo-economico-n1143006.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.
- “Marito promete coloradizar al funcionariado público”, *ABC Color*, 24 de abril de 2018, Editorial, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/marito-promete-coloradizar-al-funcionariado-publico-1687721.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.

- “Para Marito, hijos de madres solteras deben ir al cuartel”, *Última Hora*, 28 de marzo de 2018, Nacionales, disponible en <<https://www.ultimahora.com/para-marito-hijos-madres-solteras-deben-ir-al-cuartel-n1140244.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.
- PAYNE, Mark, “Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática”, Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Planeta, 2006.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1976.
- SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario y Sarah Cerna Villagra, “Paraguay: fricción, (re) concentración y afianzamiento conservador tras las elecciones de 2018”, *Revista Estudios Políticos*, núm. 54, Medellín, Universidad de Antioquía, 2019.
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL, *Elecciones generales 2018*, disponible en <<http://tsje.gov.py/elecciones-generales-2018.html>>, consultado el 9 de octubre de 2019.



*Elecciones en América Latina 2017-2019: Democracias locales y nacionales en renovación* se terminó de imprimir el 26 de diciembre de 2019 en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Ricardo Raúl Benítez Estrada, analista corrector de estilo. El tiro consta de 1000 ejemplares impresos en papel bond blanco de 90 gramos y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos. Se utilizó la fuente tipográfica Stempel Garamond.







**Instituto Electoral de la Ciudad de México**  
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,  
Tlalpan, c.p. 14386, Ciudad de México

[www.iecm.mx](http://www.iecm.mx)