




Presentación del dossier Sistemas electorales subnacionales en América Latina

*Introduction to dossier
Subnational electoral systems in Latin America*



Editores del dossier / Editors of dossier

-  Dr. Tomás Dosek. Profesor asociado. Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú). (tdosek@puccp.pe) (<https://orcid.org/0000-0003-4297-8456>)
-  Dr. Antonio Cardarelo. Profesor adjunto. Universidad de la República (Uruguay). (salvador.cardarelo@cienciassociales.edu.uy) (<https://orcid.org/0000-0003-2355-9993>)
-  Dra. Flavia Freidenberg. Investigadora titular. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (México). (flavia@unam.mx) (<https://orcid.org/0000-0001-9905-0777>)

Introducción

En julio de 2019 el Congreso de la República de Colombia introdujo la posibilidad de una segunda vuelta electoral para la elección de la alcaldía de Bogotá a partir de 2023. El nuevo sistema estipula que, si la candidatura más votada no obtiene la mayoría absoluta de votos o el 40 % con una diferencia de 10 puntos sobre la segunda persona más votada, se daría una segunda vuelta tres semanas después de la primera. Esto lo asemeja al sistema electoral para la presidencia en Bolivia o Ecuador.

La realización de las segundas vueltas en las elecciones presidenciales en América Latina, una de las principales tendencias en la región durante el periodo democrático actual (Zovatto y Orozco Henríquez 2008), ha sido ampliamente estudiada en la literatura comparada. Sin embargo, los cambios implementados tras esa reforma y otras reglas electorales en los niveles subnacionales de los sistemas políticos han recibido escasa atención. Por tanto, se conoce relativamente poco sobre la manera en la que funcionan los sistemas electorales subnacionales, cuáles son las razones de sus reformas y qué consecuencias tienen para la competencia política, para la representación o para la gobernabilidad democrática.

El reciente “giro subnacional” en la política comparada (Giraudy, Moncada y Snyder 2019) y el creciente interés por la política subnacional en las últimas dos décadas no han mejorado esta situación. La nueva mirada permitió ir superando los sesgos nacionalizantes de la política que caracterizaron tradicionalmente el estudio de los partidos políticos, los sistemas electorales, la representación política y otros fenómenos políticos (Dosek y Freidenberg 2013; Freidenberg y Suárez-Cao 2014; Giraudy, Moncada

y Snyder 2019). En América Latina, si bien el interés por las elecciones y por la representación política subnacional ha sido un área más prominente (Dosek y Varetto 2023), el estudio de las reglas electorales y sus cambios aún requiere mayor atención.

Este vacío en la literatura avala la necesidad de entender mejor las reglas de juego a través de las cuales se eligen las autoridades políticas, desde una mirada subnacional y multinivel. Tras las reformas de descentralización (y recentralización) en la región, la política se ha vuelto cada vez más multinivel y los cargos políticos subnacionales más visibles y con mayor impacto sobre el nivel nacional. Las recientes reformas electorales en las provincias y en los municipios han cambiado no solo los incentivos institucionales con los que cuentan los hombres y las mujeres que se dedican a la política, sino también las dinámicas de la representación política subnacional. Los ejemplos abundan.

En los últimos cinco años tres países prohibieron la reelección indefinida en las alcaldías: Chile, Costa Rica y Ecuador (Dosek 2019). La introducción de cuotas y de la paridad de género modificó significativamente la participación y la presencia de las mujeres en los Gobiernos subnacionales (Batlle, Miranda y Suárez-Cao 2021; Freidenberg et al. 2018). Las candidaturas alternativas a los partidos políticos, como las independientes o las organizaciones políticas subnacionales, permitieron que en muchos países se abriera el juego político subnacional, lo cual, a su vez, implica mayores desafíos para las élites políticas (Dosek y Alva 2023). Estas nuevas realidades requieren otros “lentes analíticos” que superen el estudio de los sistemas políticos desde una mirada nacional.

Estas reformas modificaron diversos aspectos relacionados con el tipo de partidos políticos que pueden participar (Perú, Ecuador, Costa Rica), la representación política de las mujeres (México, Bolivia, Argentina, Costa Rica, Ecuador, Perú), los límites a la reelección (Chile, Perú, Costa Rica, Ecuador), la violencia política de género (México, Perú, Bolivia), la composición de los cuerpos legislativos subnacionales (El Salvador, Perú) o la introducción de nuevos cargos de elección popular (Chile, Uruguay, Perú). Por tanto, el “activismo reformista electoral” en América Latina (Freidenberg y Dosek 2016a) es recurrente, tiene consecuencias multiniveles y a nivel subnacional, y requiere nuevos análisis para entender cómo funcionan actualmente las reglas electorales subnacionales.

Los estudios empíricos de los sistemas electorales subnacionales son escasos, y más aún los de perspectiva comparada.¹ De hecho, el trabajo de Molina (2007) sigue siendo el más completo, pues compara los principales componentes de los sistemas electorales a nivel subnacional en los 18 países de América Latina. En la misma línea, Cardarello (2011a) estudió los elementos básicos de los sistemas electorales locales (tanto ejecutivos como legislativos) de todos los países latinoamericanos. Otras

¹ Para una mirada más detallada acerca de los Gobiernos locales se sugiere consultar Nickson (1995, 2018).

investigaciones pusieron énfasis en diversos elementos de los sistemas electorales: Suárez-Cao (2016) examinó los sistemas electorales de las gubernaturas, mientras que Dosek (2019) revisó las reglas de reelección local en la región y sus cambios recientes. En términos generales, Freidenberg y Suárez-Cao (2014) analizaron la congruencia de los sistemas de partidos latinoamericanos, incluyendo una descripción detallada de los sistemas electorales locales en 12 países de la región.

En los países federales como Argentina y México (hasta 2014), varios estudios han aprovechado la variación de los sistemas electorales o algunos de sus componentes (el llamado “federalismo electoral”) para compararlos entre las entidades federativas. Por tanto, se analizaron los efectos de los sistemas electorales estatales sobre la representación política en México (Gilas et al. 2017; Caminotti y Freidenberg 2016) o entre las provincias, la capacidad del federalismo electoral para transformar las reglas subnacionales y sus efectos sobre diferentes dimensiones del sistema político en Argentina (Calvo et al. 2008; Fernández 2016). También se encuentran investigaciones acerca de los criterios de los distritos perdedores, su relación con los sistemas electorales mixtos y sus efectos sobre la representación de las mujeres en las 32 entidades federativas mexicanas (Gilas y Crithianson 2018).

Las reglas de la reelección también recibieron bastante atención por parte de la literatura comparativa (Almaraz 2010; Cardarello 2011b; Liendo 2014; Lucardi y Almaraz 2017). Lo mismo sucedió con otros elementos entre los que destacan calendarios electorales, cuotas y paridad o diversos aspectos relacionados con la conversión de votos en cargos (Calvo y Micozzi 2005; Casas Cárdenas y Ávila Sánchez 2012; Lucardi y Micozzi 2021; Berman 2021) y sus efectos sobre las carreras políticas o en la representación política (de las mujeres). Sin embargo, estas investigaciones comparativas entre países, al igual que las comparaciones subnacionales al interior de las respectivas naciones, son menos comunes y, por tanto, la mayoría se enfocan en estudios de caso.

En ese sentido, los estudios abarcan básicamente las tres dimensiones propuestas por este dossier, las cuales ayudan a ordenar la agenda de investigación sobre los sistemas electorales subnacionales en América Latina. Estos temas tienen que ver con las características actuales de los sistemas electorales, con los procesos de reformas y con las consecuencias que tiene el funcionamiento de los sistemas electorales subnacionales para la competencia político-electoral. Los primeros, de corte más descriptivo, ofrecen análisis integrales tanto de los diseños de los sistemas y sus principales componentes como de los regímenes electorales en términos más generales, abarcando reglas que tradicionalmente no se analizan pero que pueden generar importantes impactos sobre la competencia y la representación política como las cuotas, la paridad de género o los procesos de selección de candidaturas (Freidenberg y Dosek 2016b).

Los segundos examinan los recientes procesos de reformas electorales a nivel subnacional o las reformas nacionales que han tenido impacto sobre las reglas subnacionales, centrándose en los orígenes y en las razones de las mismas. En ese sentido,

se enfocan en los diagnósticos, en los actores que promueven estos procesos y en los razonamientos detrás de los mismos. Asimismo, estos estudios pueden evidenciar las interacciones entre los niveles de competencia, por ejemplo, la influencia de la exigencia de armonización normativa desde lo federal a lo subnacional o los efectos de difusión de procesos de innovación democrática en los sistemas electorales desde lo estatal o lo provincial a lo federal.

Finalmente, los terceros abordan las consecuencias de los diseños electorales subnacionales sobre otros aspectos de la competencia y la participación electoral. Aquí se encuentra el nivel de la oferta en términos de organizaciones partidarias, los niveles de participación o de representación política. Entre los ejemplos que lo ilustran tenemos la presencia de las mujeres y minorías en la política electoral o las trayectorias y carreras políticas de las autoridades electas. Estos trabajos permiten explorar de manera específica la variación territorial de los efectos de los sistemas electorales subnacionales y sus reformas.

Los artículos incluidos en este dossier abordan, desde diferentes perspectivas, algunos de los tres aspectos mencionados anteriormente y buscan extender la agenda de investigación existente. Las investigaciones abarcan países (federales y unitarios) tan diferentes como Argentina, Brasil, Uruguay, Perú o Bolivia. Emplean diseños de investigación comparados entre naciones (Argentina y Brasil) o dentro de los propios países (municipios en Uruguay y diversas unidades subnacionales en Perú), estudios de casos (de la provincia de Buenos Aires en Argentina o el departamento de La Paz en Bolivia) y evalúan los efectos de los sistemas electorales sobre temas tan diversos como la selección de candidaturas y dinámicas partidarias, el abstencionismo, el voto migrante o la representación de minorías.

En ese sentido, los artículos contribuyen al conocimiento sobre cómo funcionan los sistemas electorales subnacionales, sus reformas y sus efectos desde una diversidad de metodologías, en términos teóricos y sustantivos. En las siguientes líneas se presentan los principales argumentos y hallazgos de los cinco artículos que componen el dossier.

En el primer artículo, “No tan distintos: reformas y tensiones multinivel en la selección de candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil”, Jayane dos Santos Maia y Jimena Pesquero-Bordón comparan las dinámicas electorales y las reformas políticas en Argentina y Brasil en relación con la selección de candidaturas para cargos electivos subnacionales. Destacan el impacto multinivel de las reformas políticas nacionales sobre los procesos de selección de candidaturas subnacionales y los diferentes resultados que un mismo tipo de reformas tuvo en dos contextos diferentes: mientras en Argentina fomentaron la incongruencia entre niveles institucionales, en Brasil contribuyeron a la convergencia partidaria entre ellos.

En “Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020”, Daniel Buquet, Antonio Cardarello y Nicolás Schmidt abordan la participación electoral y los niveles de abstencionismo de la ciudadanía en

la elección de Gobiernos locales en Uruguay durante varias elecciones municipales. Los autores resaltan que si bien la elección de Gobiernos locales busca acercar la ciudadanía a la política, la evidencia empírica muestra que la participación en las elecciones locales suele ser menor que en los comicios nacionales. Los resultados de este estudio evidencian que la participación electoral es más alta en municipios de menor tamaño y que en muchos de estos territorios los niveles de participación son más altos en comicios municipales que en los departamentales, invirtiendo los postulados de la teoría de “elecciones de segundo orden”.

El tercer artículo, “Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales: desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú”, de Juan Manuel Ponte, presenta un análisis detallado de las reformas electorales de paridad y alternancia aplicadas en las elecciones regionales y municipales de 2022 en Perú. Utilizando el enfoque interseccional, su autor muestra que las reformas institucionales favorecen no solo la presencia de las mujeres sino también de jóvenes y de personas de pueblos originarios al aumentar particularmente su participación en los cargos legislativos subnacionales. Asimismo, se expone que las principales barreras para una mayor igualdad siguen siendo el acceso igualitario al financiamiento político y la cobertura sesgada y desigual que los medios de comunicación brindan a las candidaturas.

El cuarto artículo, “Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa”, de Ana Paula Penchaszadeh y Julieta Nicolao, se enfoca en el empadronamiento automático de migrantes en la provincia de Buenos Aires, un fenómeno que se enmarca en los debates más actuales sobre el derecho a la migración de la ciudadanía y en el ejercicio de los derechos políticos. Para el estudio se utilizan una variedad de fuentes entre las que se incluyen estadísticas, documentos primarios y secundarios, y entrevistas a informantes clave para mostrar que, si bien el empadronamiento automático de migrantes es un avance importante, su implementación resulta más compleja dado que requiere de una activa coordinación del Estado, acciones que, a su vez, dependen en gran medida de la voluntad política y de sinergias institucionales *ad hoc*.

En el último artículo “De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén”, Augusto Díaz-Villanueva estudia el ensamblaje institucional introducido por la reforma electoral plurinacional en Bolivia, específicamente en lo que respecta al reconocimiento de los derechos indígenas. Utilizando el caso de estudio la Organización del Pueblo Indígena Mosetén y su participación en la Asamblea Legislativa Departamental de La Paz, muestra cómo la reforma promueve la democracia intercultural. Por tanto, la reforma ayuda a promover la coexistencia de diferentes sistemas políticos y valores, incluyendo la democracia representativa liberal y las prácticas democráticas comunitarias de las naciones indígenas como las del pueblo mosetén. Presenta, así, los desafíos y las oportunidades en la búsqueda de una democracia intercultural y plurinacional en Bolivia.

El dossier destaca por la diversidad de agendas, por el pluralismo metodológico y por la riqueza de los hallazgos generados por quienes investigan la política subnacional, una mirada que resulta sumamente necesaria para contar con una comprensión exhaustiva del funcionamiento de los sistemas políticos. Aun cuando se puede pensar que la política funciona de manera homogénea en todos los distritos o en todos los territorios, estudios rigurosos como los presentados en este número de *Íconos* desafían esas presunciones. Estos textos ponen en evidencia la necesidad de mirar más allá de estos supuestos teóricos y examinar empíricamente las variaciones territoriales, las interacciones entre niveles institucionales sobre los diversos efectos que puedan tener las reformas electorales a nivel nacional sobre la representación partidaria y los sistemas políticos en general.

Agradecimiento

Este dossier ha sido elaborado en el marco de las actividades de la Red de Estudios sobre Política Subnacional en América Latina (REPSAL).

Referencias

- Almaraz, María Gabriela. 2010. "Ambición política por la reelección en las provincias argentinas". *Revista SAAP* 4 (2): 191-226. <https://lc.cx/ISxP5L>
- Battle, Margarita, Lucía Miranda Leibe, y Julieta Suárez-Cao. 2021. "¿Desde lo nacional o desde lo local? El camino de las mujeres al Congreso en la región andina y Chile". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 127: 173-199. <https://doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.173>
- Berman, Luciana. 2021. Condiciones de acceso a la participación política de las mujeres en elecciones ejecutivas subnacionales. Evidencia de siete provincias argentinas (1983-2015). *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 30 (2): 7-39. <https://doi.org/10.26851/rucp.30.2.1>
- Calvo, Ernesto, y Juan Pablo Micozzi. 2005. "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races". *The Journal of Politics* 67 (4): 1050-1074. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00350.x>
- Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca. 2008. "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas". En *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, editado por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina, 63-111. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires / Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Caminotti, Mariana, y Flavia Freidenberg. 2016. "Federalismo electoral, fortaleza de la cuota de género y representación femenina en el ámbito subnacional en Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (228): 121-141. [http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30042-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3)

- Cardarello, Antonio. 2011a. “Sistemas políticos locales en América Latina. Un estudio comparado”. En *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica. Las bases formales de los procesos de gobernanza local*, editado por Daniel Cravacuore y Clemente J. Navarro, 91-115. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Cardarello, Antonio. 2011b. *La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Montevideo: Universidad de la República.
- Casas Cárdenas, Ernesto, y Rocío Jazmín Ávila Sánchez. 2012. “Diseño y reforma de los sistemas electorales estatales en México”. *Polis* 9 (1): 11-42. <https://lc.cx/IWqBdU>
- Dosek, Tomás. 2019. “Las reformas de reelección local en América Latina: escenarios y evidencia comparada”. *Elecciones* 18 (19): 11-38. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2019.v18n19.01>
- Dosek, Tomás, y Carlos Varetto. 2023. “Los alcaldes en la agenda: un análisis de los estudios sobre política local y ejecutivos locales en revistas latinoamericanas de ciencia política (2010-2022)”. Ponencia presentada en el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política, Buenos Aires, del 18 al 21 de julio.
- Dosek, Tomás, y Flavia Freidenberg. 2013. “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”. *Politai: Revista de Ciencia Política* 4 (7): 161-178. <https://lc.cx/ue76nS>
- Dosek, Tomás, y Jair Alva. 2023. “¿Quién representa? Partidos políticos nacionales y otras candidaturas en las alcaldías en América Latina”. Ponencia presentada en la ECPR General Conference, Praga, del 4 al 8 de septiembre.
- Fernández, Elías Manuel. 2016. “Sistemas de partidos y sistemas electorales subnacionales en la República Argentina. Un estudio comparado sobre la transformación de la competencia partidaria en tres casos provinciales: Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe (1983-2011)”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario. https://lc.cx/0uCsq_
- Freidenberg, Flavia, y Julieta Suárez-Cao, eds. 2014. *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz Pogossian y Tomás Dosek, eds. 2018. *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de Ciudad de México / Universidad Nacional Autónoma de México. <https://lc.cx/a8FpNO>
- Freidenberg, Flavia, y Tomás Dosek. 2016a. “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”. En *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, editado por Kevin Casas-Zamora, Raquel Chanto, Betilde Muñoz-Pogossian y Marian Vidaurri, 25-92. Washington D.C.: OEA.
- Freidenberg, Flavia, y Tomás Dosek. 2016b. “Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia”. En *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 73-103. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Gilas, Karolina, y Mikaela Christiansson. 2018. “La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México”. En *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomás Dosek, 145-165. Ciudad de México: Instituto Electoral de Ciudad de México / Universidad Nacional Autónoma de México.

- Gilas, Karolina, Mikaela Christiansson, Verónica Méndez Pacheco, Rafael Caballero Álvarez y Ángel M. Sebastián Barajas. 2017. "El sistema electoral mixto en las entidades federativas". En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, coordinado por Luis Carlos Ugalde y Said Hernández, 60-73. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Snyder, eds. 2019. *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Liendo, Nicolás Alejandro. 2014. "Análisis comparado de los factores institucionales que impiden la reelección de los gobernadores argentinos". *Civilizar* 14 (26): 87-114. [Administración Pública y Sociedad 11: 3-29. <https://lc.cx/4SsywT>](https://lc.cx/tDYm7-Lucardi, Adrián, y Juan Pablo Micozzi. 2021.)
- Lucardi, Adrián, y María Gabriela Almaraz. 2017. "With a Little Help from the Opposition? Relaxing Term Limits in the Argentine Provinces, 1983-2017". *Journal of Politics in Latin America* 9 (3): 49-90. <https://doi.org/10.1177/1866802X1700900303>
- Molina, José. 2007. "Sistemas electorales subnacionales". En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, compilado por Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 334-370. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Nickson, Andrew. 2018. "Local government in Latin America. The struggle to overcome social exclusion". En *The Routledge Handbook of International Local Government*, editado por Richard Kerley, Joyse Liddle y Pamela T. Dunning, 131-148. Londres: Routledge.
- Nickson, Andrew. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Suárez-Cao, Julieta. 2016. "Tipos de sistemas electorales para la elección de gobernadores regionales en Chile: propuestas para el debate desde una perspectiva comparada". En *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo en Chile*, coordinado por Fundación Chile Descentralizado, 47-67. Temuco: Universidad de la Frontera.
- Zovatto, Daniel, y Jesús Orozco Henríquez, coords. 2008. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.