

# La democracia a prueba

Los años que votamos en pandemia en las Américas

Cintia Pinillos, Esteban Iglesias,  
Juan Bautista Lucca y Osvaldo Iazzetta (Comps.)







# **La democracia a prueba**

*La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas* / Osvaldo Iazzetta ... [et al.]; compilación de Cintia Pinillos ... [et al.] . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO ; Rosario : UNR Editora, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-093-4

1. Elecciones. 2. Pandemias. I. Iazzetta, Osvaldo. II. Pinillos, Cintia, comp.

CDD 324.6098

Arte de tapa: Ramiro López Crespo

Diseño interior: Eleonora Silva

# **La democracia a prueba**

## Los años que votamos en pandemia en las Américas

**Cintia Pinillos, Esteban Iglesias,  
Juan Bautista Lucca y Osvaldo Iazzetta  
(Comps.)**





**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### **CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

### **Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory** - Gestión Editorial

**Nicolás Sticotti** - Fondo Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

*La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas* (Buenos Aires: CLACSO, febrero de 2022).

ISBN 978-987-813-093-4



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) |

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

# Índice

Introducción .....	11
<i>Oswaldo Iazzetta</i>	
Agradecimientos .....	27
América Latina 2020-2021: votos y jueces en tiempos de pandemia.....	29
<i>Manuel Alcántara Sáez</i>	
Elecciones en pandemia, contra viento y marea.....	59
<i>Oswaldo Iazzetta</i>	
Nuevo espacio político en Bolivia. Entre lo nacional popular y lo oligárquico liberal.....	75
<i>Fernando Mayorga</i>	
Bolivia junto, contra y MAS allá de Evo.....	103
<i>Esteban Iglesias y Melisa Argento</i>	
Elecciones locales en Brasil. Pandemia, nuevas reglas y avance de la derecha .....	125
<i>Oswaldo E. do Amaral y Otávio Z. Catelano</i>	

Elecciones y pandemia como “justo medio” de la radicalización bolsonarista.....	139
<i>Gisela Pereyra Doval y Emilio Ordoñez</i>	
Chile: los desafíos de un histórico proceso político en tiempos de pandemia.....	157
<i>Claudia Heiss</i>	
La agenda de la transición y el ciclo electoral hacia una Constitución en Chile.....	181
<i>Cintia Pinillos</i>	
Trump: polarización y populismo.....	199
<i>Carlos de la Torre</i>	
Elecciones y pandemia en Estados Unidos (2020). La derrota de Donald Trump y el triunfo del trumpismo.....	223
<i>Gastón Souroujon y Juan Bautista Lucca</i>	
Elecciones en pandemia: México.....	247
<i>Karolina Monika Gilas y Cecilia Aida Hernández Cruz</i>	
Cambio o continuidad en la elección de 2021 en México. ¿MORENA aprendió (o no) a navegar sin Andrés Manuel López Obrador durante la pandemia?.....	263
<i>Jaime Aragón Falomir</i>	
Crisis sanitaria y política. Paraguay va a las urnas .....	291
<i>Marcos Pérez Talia</i>	
Reforma electoral y elecciones municipales en contexto de pandemia en Paraguay .....	307
<i>Celeste Gómez Romero</i>	

La urna no se mancha... pero se contagia. Una puesta a punto de las elecciones departamentales de 2020 en Uruguay.....	323
<i>Antonio Cardarelo</i>	
COVID-19 y elecciones subnacionales en Uruguay. Explorando efectos sobre el nivel de participación electoral.....	343
<i>Federico Acosta y Lara y Diego Luján</i>	
Sobre los autores y autoras.....	361



# Introducción

*Osvaldo Iazzetta*

## **Las democracias en la pandemia**

Una pandemia no es solo un fenómeno biológico. Es también, y sobre todo, un fenómeno social que permea todas las interacciones humanas y deja huellas que perduran más allá de las generaciones que la transitan.<sup>1</sup>

Aunque su impacto sanitario y económico pueda cuantificarse –número de contagios y fallecimientos, destrucción de empleos y caída del PBI–, es más difícil mensurar sus efectos sobre las interacciones sociales cuando interviene un factor incontenible como el miedo al contagio. Como ilustra extensamente la historia y la literatura, bajo estas circunstancias extremas el “otro” se vuelve una amenaza, y el temor activa un impulso de autopreservación que solo se satisface y asegura mediante la distancia con las otras personas.

Sin embargo, el aislamiento no fue solo un reflejo de supervivencia individual, sino, sobre todo, una política pública celosamente custodiada por los gobiernos para detener los contagios. Como es fácil suponer, el distanciamiento, convertido en una práctica masiva,

<sup>1</sup> Toda pandemia, “[...] como señala el padre de la anatomía patológica, Rudolf Virchow, es ‘un fenómeno social que conlleva algunos aspectos médicos’” (Alcántara Sáez, 03/06/2021).

trastoca la vida, tanto pública como privada, de un modo radical, y altera los lazos asociativos, como así también la rutina y la dinámica de las instituciones que organizan la vida en común.

La súbita interrupción de encuentros en el trabajo, escuelas, universidades, cines, teatros, estadios o shoppings, suspendió la vida pública, tal como la conocíamos, e impuso otras formas de sociabilidad y otro modo de administrar el tiempo. Sin embargo, a diferencia de otras pandemias del pasado, la imposibilidad de contactos cara a cara no significó, en este caso, menor interconexión entre las personas. Las interacciones sociales lograron mantenerse de manera virtual –es la primera pandemia en la era de la globalización–, y alteraron el funcionamiento y sentido de muchas actividades sociales –trabajo remoto, enseñanza virtual, etcétera–, que anticiparon y aceleraron de manera exponencial una reconversión que se anunciaba para un futuro próximo.

Sobre estos cambios mucho se ha dicho y escrito en los dos últimos años, y se dirá mucho más en los venideros sobre otros efectos que aún no logramos percibir ni dimensionar. De ese amplio y variado abanico de prácticas y ámbitos sacudidos por este fenómeno, este libro eligió centrarse en el modo en que la pandemia afectó el ritmo y la dinámica de la democracia y, particularmente, de una de sus instituciones y rutinas decisivas: las elecciones. Esta será nuestra vía de entrada para abordar el impacto de la pandemia durante los dos años que analizamos: 2020 y 2021.

Las democracias fueron puestas a prueba por esta pandemia, no solo porque la situación añadió una sobrecarga de exigencias a democracias que ya despertaban fuerte desencanto antes de su irrupción, sino también porque debieron afrontar el duro desafío de gestionar la incertidumbre creada por la emergencia sanitaria y económica, sin sacrificar el repertorio básico de derechos e instituciones que supone este régimen.

Vale recordar, sin embargo, que la pandemia interrumpió un ciclo de protestas que se había extendido por el mundo durante 2019. Se trató de una oleada que también sacudió a varios países de la región

(Ecuador, Bolivia, Chile y Colombia). Ese ciclo nunca se cerró, sino que entró en una pausa transitoria, producto del miedo y las restricciones implementadas para evitar la propagación de los contagios. A fines de 2020 y comienzos de 2021, nuevas expresiones de protesta resurgieron en algunos países de la región (Perú y Paraguay), lo que confirmó que los motivos del malestar seguían activos en nuestras democracias (Murillo, 2021; Zovatto, 2021).

De este modo, la dinámica democrática no se detuvo, pero prosiguió en un marco en el que muchas de las instituciones de la democracia –a tono con la excepcionalidad del contexto– funcionaban de manera limitada y sesionaban en forma esporádica o virtual, al tiempo que delegaban en sus Ejecutivos facultades especiales para enfrentar la emergencia. Se trata de signos atípicos para una democracia, que pasaron a considerarse normales bajo la pandemia.

En ese contexto de restricciones, en el que muchas prácticas y rutinas democráticas se interrumpieron por razones sanitarias, la realización de elecciones fue una muestra de continuidad y vitalidad que permitió renovar el compromiso de la ciudadanía con la democracia, en un momento en el que otras formas de expresión cívica estaban canceladas. Elecciones presidenciales, legislativas, regionales, municipales y referéndums se sucedieron a lo largo de 2020 y 2021, pese a las condiciones sanitarias excepcionales. Para ello, se mantuvieron o se reprogramaron calendarios electorales, y se introdujeron ajustes y adaptaciones que garantizaran mayor seguridad a la ciudadanía en medio de los contagios.

Solo en el transcurso de 2021, en América Latina habrá más de 20 procesos electorales: 5 presidenciales –2 de ellos con segundas vueltas en Ecuador y Perú–, 8 legislativos, 6 regionales y municipales y 1 de convencionales constituyentes en Chile (Malamud y Nuñez, 21/01/2021).

El miedo instalado por la pandemia no impidió ejercer el derecho al voto. En América Latina, la participación electoral ha sido del 65,8%, similar a la media regional del último ciclo electoral

(2016-2019), que había alcanzado el 66,26% para legislativas y presidenciales (Zovatto, 2021a: p.57).

## Las elecciones en pandemia

Una pandemia es un fenómeno que no respeta fronteras y crea un “riesgo global” acorde con el mundo que más de tres décadas atrás anunciara el sociólogo Ulrich Beck ([1986] 2006). Ese contexto común se impuso a todos los gobiernos, pero fue recepcionado y metabolizado de manera diferente según las capacidades estatales, estructura social y legados históricos de cada país.

La diversidad a la que aludimos se refleja en la variedad de respuestas frente a la pandemia –tipo y extensión de las restricciones, recursos fiscales, sanitarios y logísticos, entre otros aspectos–, así como en el desempeño de las democracias: respeto por las libertades, acceso a la información pública, rendición de cuentas, compromiso cívico, etcétera. En suma, se trata de un mismo desafío, resuelto y procesado en función del *stock* de recursos y trayectorias de cada sociedad.

Este *mix* entre un contexto homogéneo y las respuestas heterogéneas, que reflejan rasgos idiosincráticos de cada democracia, también lo observamos en el comportamiento electoral. Si nos preguntamos cómo y cuánto incidió este fenómeno en las preferencias del electorado, no resulta sencillo aislar y discernir qué es atribuible a la pandemia y qué a factores preexistentes.

Algunas tendencias comunes que se desprenden de las elecciones realizadas en América Latina entre 2020 y 2021 –alternancia, fragmentación del voto, alta polarización, uso creciente del ballottage, entre otras– ciertamente fueron afectadas por la pandemia. Sin embargo, la pandemia no basta para explicarlas. Para ello, resulta necesario remontarnos a condiciones anteriores –estructuración de los sistemas partidarios, clivajes preexistentes, credibilidad de la

dirigencia, por mencionar algunas—, que tuvieron como marco a la pandemia.

La fragmentación y polarización observadas en las elecciones presidenciales de Ecuador y Perú en 2021, por citar algunos casos, se produjeron en un contexto de pandemia, pero no se explican por esa situación. Esto mismo cabe para las presidenciales de Bolivia, o el plebiscito sobre la reforma constitucional de Chile, en octubre de 2020. Deberíamos rastrear las claves para comprender estos desenlaces en procesos y tendencias anteriores a la pandemia, aunque sin desconocer su impacto.

Entonces, ¿qué es lo singular que la pandemia pudo haber añadido a los procesos electorales?

Uno de sus posibles efectos podríamos reconocerlo en el clima desfavorable que creó para los oficialismos, forzados a adoptar medidas tan drásticas como antipáticas, que incluyeron restricciones a las libertades y suspensión de actividades económicas, educativas y culturales. Se trata de un *shock* que, en el caso de América Latina, agravó las penurias de sociedades que ya arrastraban serios problemas. En efecto, un balance de las elecciones realizadas en el ciclo 2020-2021 revela que los oficialismos fueron y aún son castigados en esta región, algo que también sucedió en los Estados Unidos en 2020.<sup>2</sup>

Sin embargo, esta respuesta electoral no es uniforme ni puede generalizarse.<sup>3</sup> Aunque ese ambiente desfavorable ha sido común a todas las democracias y explica buena parte del malhumor del electorado frente a los oficialismos, los escenarios varían según el grado de negación o aceptación de la pandemia, la empatía o indolencia frente a los padecimientos de la ciudadanía, o la celeridad, coordinación

<sup>2</sup> Las derrotas del oficialismo en Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú, República Dominicana y Chile parecen confirmar esa impresión. “[...] Pareciera que COVID mata oficialismos” (Fara, 13/09/2021).

<sup>3</sup> Las elecciones regionales de México y las departamentales de Uruguay, analizadas en este libro, son una muestra de ello.

y eficacia de los gobiernos para instrumentar respuestas que ofrecieran contención frente a la emergencia.

Esta diversidad de respuestas también se observa en los casos de polarización. En algunos países que arrastraban conflictos previos, la polarización pareció comportarse con independencia de los temas que pudo agregar la pandemia. Así, las elecciones ofrecieron la oportunidad de tramitar pacíficamente situaciones traumáticas que venía transitando la sociedad (las presidenciales de Bolivia, en octubre de 2020, son un ejemplo de ello).

No obstante, así como en este caso la polarización electoral no se explica por la irrupción de la pandemia, existen ejemplos en los que el contexto fue parte de aquella. Esto se observa en algunas experiencias en las que la controversia sobre el tratamiento de la pandemia escaló hasta alcanzar un lugar central en la agenda de debate público. En los escenarios electorales en los que el uso o no de barbijo, o la aceptación o rechazo de la vacuna también define una identidad partidaria (EE.UU., principalmente, y también Brasil), las opciones sanitarias fueron politizadas, y quedaron envueltas en la polarización ya existente. En estos casos, la pandemia se solapó con –y redefinió– la polarización previa, y se convirtió en un *issue* de la agenda política y electoral, hasta volverse una materia más de disputa.

En estos casos, cabe preguntarnos si este ingreso en la agenda no alteró la fortuna electoral de gobiernos que posiblemente hubieran llegado en otras condiciones a la contienda, de no haber mediado un fenómeno disruptivo como la pandemia.

¿Habría corrido igual suerte electoral Trump de no haberse desatado este fenómeno? ¿Habría sido otro el derrotero político de Bolsonaro y el resultado de las elecciones municipales de 2020 sin la irrupción de la pandemia? Y, por el contrario, ¿cuánto le debe el triunfo de Díaz Ayuso en las elecciones comunitarias de Madrid –mayo de 2021– al modo en que gestionó la emergencia sanitaria, donde se enlazó la defensa de la “libertad” con la flexibilización de las restricciones, en abierto desafío al gobierno central?

Ahí donde la pandemia fue un *issue* de la agenda política, la suerte electoral de los oficialismos quedó atada, para bien o para mal, a la disputa originada en el modo en que fue tratada y gestionada por los gobiernos. El castigo o respaldo electoral a los oficialismos incluía –entre otras cuestiones– la evaluación que se impuso dentro del electorado sobre su manejo del tema.

La pandemia también afectó la manera de encarar y diseñar las campañas electorales y la organización de los comicios. La excepcionalidad del momento exigió limitar las campañas puerta a puerta, los contactos cara a cara, las grandes concentraciones y movilizaciones públicas y, sobre todo, recurrir al empleo de las redes para comunicar las propuestas e instalar a las/os candidatas/os. La pandemia impulsó la digitalización de nuestras comunicaciones en todos los órdenes de la vida y, a tono con esa tendencia, las campañas fueron más virtualizadas. Esto obligó a los partidos a adaptarse a las nuevas condiciones y llegar a públicos socioeconómicos y etarios heterogéneos, que no disponen de similar acceso a las nuevas tecnologías ni la misma familiaridad en el uso de estas herramientas (Zovatto, 11/04/2021).

Sin embargo, la pandemia no hizo más que acentuar la presencia que las redes ya habían alcanzado en las elecciones anteriores, lo cual aceleró una tendencia preexistente. Sin suprimir el lugar de la calle ni el contacto físico, su expansión durante la pandemia consolidó aquel proceso y abrió oportunidades de mayor alcance y penetración para partidos con menores recursos, pero también produjo una mayor segmentación –microsegmentación– de los mensajes en su afán por llegar a públicos más heterogéneos (Nabel y Jáuregui, 17/07/2021; Etcheberry, 17/07/2021).

Este incremento del uso de las redes en las campañas puede impactar de manera diferente según la estructuración/desestructuración que presente el sistema de partidos en cada país. Tal vez acentúe la fragmentación ya existente en los sistemas partidarios más desestructurados, o contribuya a una mayor polarización, en aquellos articulados en torno a dos grandes bloques.

Asimismo, las elecciones efectuadas bajo la pandemia demandaron ajustes en la logística para ofrecer un ambiente sanitario más seguro y reducir el riesgo de contagio. De este modo, la pandemia se convirtió en un estímulo inesperado para extender los días y horarios de votación, sumar centros y mesas destinadas a ejercer el derecho a votar. A su vez, se tradujo en un incentivo para ampliar el repertorio de opciones, como el voto presencial anticipado, el voto por correo postal y electrónico, las urnas móviles, entre otras. Estos ensayos, impuestos por la excepcionalidad del momento, aún deberán explorarse y mantenerse en tiempos de normalidad, para permitir una mayor participación y un acceso más equitativo al voto.

La importancia que el acto electoral posee dentro de una democracia amerita esa búsqueda e innovación. Aunque una elección “no hace democracia”, este momento, periódico y fugaz, encierra la enorme capacidad de recordarnos que la ciudadanía constituye la fuente y última justificación de los poderes que confiamos a nuestros representantes. Pese a su fugacidad, ese instante constituye, como sostenía O’Donnell (2010, p. 199), una ocasión insustituible para redescubrir y reapropiarnos críticamente de un poder del que somos sus auténticos creadores, aunque se perciba falsamente como una externalidad que flota por encima de nosotros. Aquella expresión empleada por Marx para desenmascarar otros ámbitos de la vida moderna –“no lo saben, pero lo hacen”– vale también para identificar la verdadera fuente de poder en una democracia.

## **Estructura del libro**

Este libro reúne 16 capítulos que reflexionan sobre diversos actos eleccionarios realizados en América Latina y EE.UU. durante 2020 y 2021. Los casos analizados por este libro abarcan elecciones presidenciales (Bolivia, EE.UU.), regionales y municipales (Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay). Por su parte, el caso de Chile presenta algunas particularidades, porque este país transita un ciclo electoral

que se abrió en octubre de 2020 con el plebiscito sobre la reforma constitucional, prosiguió en abril de 2021 con la elección de convencionales constituyentes, alcaldes, alcaldesas y gobernadores/as y cierra en noviembre de ese mismo año con elecciones presidenciales y legislativas.

Los autores y las autoras que participan del libro provienen de centros académicos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, EE.UU., España, México, Paraguay y Uruguay. Algunos de los capítulos reunidos recogen presentaciones efectuadas en el marco de un ciclo de conferencias virtuales *Elecciones en pandemia*, organizadas durante el segundo semestre de 2020 por el Centro de Estudios Comparados, radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina).

A continuación, ofrecemos un detalle de los capítulos reunidos en este libro:

Manuel Alcántara Sáez analiza dos rasgos de la política reciente de los países de América Latina en tiempos de pandemia, como son los procesos electorales y la actuación de los tribunales con respecto, principalmente, a la actuación de los Ejecutivos. Ambos aspectos son particularmente relevantes en lo que concierne a la democracia representativa y al Estado de derecho. Ello se da en el marco de democracias fatigadas establecido en la segunda mitad de la década de 2010 y en medio de una severa crisis económica acentuada por altos niveles de crispación psicopolítica. La resultante es un escenario complejo en el que parecen acentuarse las facetas ya dibujadas de malestar social, desconfianza institucional y de crisis de la representación en el marco de profundas transformaciones derivadas de la revolución digital.

Oswaldo Iazzetta analiza el papel de los procesos eleccionarios en un contexto político tan excepcional como el que se generó con la COVID-19. El número de elecciones nacionales celebradas desde 2020 mostró cómo una institución señalada por sus limitaciones se convirtió inesperadamente en el principal –cuando no el único– vínculo activo de la ciudadanía con la democracia, en un contexto en el

que otras formas de expresión cívica debieron suspenderse temporalmente. Si bien la experiencia internacional muestra que en muchos países la pandemia tuvo efectos negativos sobre la asistencia a las urnas, en otros casos, en cambio, se superaron los registros históricos de asistencia, y el interés por votar prevaleció sobre el miedo natural de contagio. Finalmente, el texto destaca que la pandemia se convirtió en un incentivo para encarar innovaciones que ampliaron el menú de opciones de la ciudadanía para ejercer su derecho a votar.

Fernando Mayorga describe la nueva configuración del espacio político boliviano, el cual, a su parecer, se encuentra dividido entre un “campo nacional popular” y un “campo oligárquico liberal”. De acuerdo con esto, el primer término refiere a la acción de una voluntad colectiva que encarga una tendencia política –intelectual, moral y cultural– que disputa el poder a las clases y élites dominantes. El segundo término, por su parte, remite a la reproducción de los elementos señoriales y antinacionales, que se nutren de ingredientes ultraconservadores de talante religioso. En esta coyuntura política, lo nacional popular estaría encarnado en el Movimiento al Socialismo (MAS), ahora recostado en el Pacto de Unidad, mientras que lo oligárquico liberal se puede observar en las oposiciones políticas que tuvieron significancia en clave regional.

Esteban Iglesias y Melisa Argento se interrogan acerca de las razones por las que en Bolivia una fuerza política que experimentó un golpe de Estado, luego, en las elecciones generales realizadas de forma inmediata, salió victoriosa sin que su máximo líder político encabece la fórmula presidencial. De acuerdo con esto, ensayan explicaciones de mediana y de corta duración, que remiten tanto a la fluctuación –proceso de erosión– de las bases de apoyo político durante los gobiernos del MAS como a la reactivación política de fuerzas conservadoras en clave regional. Así, en un contexto político signado por el postevismo, se concluye que el triunfo electoral obedeció a la velocidad con que el MAS se rearticuló políticamente gracias la existencia de las estructuras organizativas que le dieron vida y, a su vez, a la fragmentación de las oposiciones políticas.

Oswaldo Estanislau do Amaral y Otávio Zilioli Catelano analizan las elecciones locales que se celebraron en Brasil en el año 2020, que tuvieron lugar en 5.570 municipios y en las que se eligieron más de 58 mil concejales. Los autores discuten los resultados de las elecciones de 2020, los efectos de las nuevas reglas electorales en las estrategias de los partidos y la incidencia de la pandemia en el comportamiento de los votantes. Asimismo, muestran que los partidos de derecha salieron fortalecidos de las urnas, que las nuevas reglas electorales interrumpieron el proceso de fragmentación partidaria en contien-das proporcionales, y que los votantes prefirieron confiar en políticos más experimentados en las elecciones locales. Al final, indican posibles escenarios para las elecciones generales del año 2022.

Gisela Pereyra Doval y Emilio Ordoñez analizan el caso brasileño y ponen el foco en dos contextos diferentes: uno pre-pandémico de normalidad sanitaria pero de anormalidad política y democrática, y otro pandémico de anormalidad sanitaria, pero que muestra las debilidades intrínsecas del bolsonarismo y habilita elecciones que sirven como mecanismo de resolución de la crisis del sistema político. La hipótesis es que el retorno al presidencialismo de coalición es la solución que ha propuesto la ciudadanía brasileña ante la crisis política que llevó a Bolsonaro al poder y que él no ha sabido resolver. Asimismo, se sostiene que la pandemia aceleró este proceso, porque condicionó los comportamientos tanto del gobierno como de la oposición, y las elecciones municipales resultaron en un elemento de equilibrio político en un marco en el cual Bolsonaro es una fuente de desequilibrio político.

Claudia Heiss analiza el intenso calendario electoral que se inició en Chile en octubre de 2020 y prosiguió durante todo el año 2021. Al igual que en otros países, este ciclo electoral sufrió reprogramaciones y ajustes en medio de la pandemia, pero el contexto no impidió sostener un nivel de participación que se mantuvo dentro de los rangos habituales desde que entró en vigor el voto voluntario en 2012. Lo singular del caso chileno reside en que este calendario electoral estuvo precedido por una intensa movilización social que estalló a

fin de 2019 –el mayor remezón político y social desde el retorno a la democracia en 1990–, y derivó en un proceso constitucional que fue suspendido y reformulado al desatarse la pandemia. La aplicación del estado de excepción durante un lapso prolongado cambió bruscamente el escenario político bajo el que había concluido 2019, pero ese clima de deliberación fue reabierto con el plebiscito constitucional de octubre de 2020, que registró un récord histórico de asistencia (51%). Desde entonces, Chile ha realizado primarias de gobernadores/as, alcaldes y alcaldesas; una megaelección desdoblada en dos jornadas –15 y 16 de mayo de 2021– para elegir convencionales constituyentes, gobernadores/as, alcaldes/alcaldesas y concejales, y cerrará el año con una elección presidencial y parlamentaria. Todo esto se encuentra atravesado por un proceso de reforma constitucional protagonizado por una Convención que expresa una nueva representación política y promete ofrecer una nueva matriz institucional que deje atrás el legado de la dictadura.

Cintia Pinillos aborda los principales aportes teóricos de la literatura de las transiciones sobre la democracia en Chile. La autora considera su vigencia en un contexto signado por la conflictividad social y la baja participación electoral como indicadores de la débil confianza ciudadana en las elecciones y el sistema de partidos tradicional para canalizar el descontento. Así, en el ciclo electoral más importante desde la recuperación democrática, la agenda de la transición ofrece elementos para enriquecer el análisis y abre preguntas sobre el futuro de la Convención Constituyente.

Carlos de la Torre explica las condiciones que hicieron posible la irrupción del trumpismo, que instaló en el centro de la escena un fenómeno como el populismo, hasta entonces confinado a los márgenes del sistema político. Bajo el mandato de Trump, la sociedad norteamericana se polarizó en guerras culturales sobre identidades raciales, étnicas y religiosas. En ese contexto, la disputa política giró en torno a valores morales y religiosos difíciles de conciliar. Si bien Trump polarizó un país que ya estaba profundamente dividido, una vez instalado en el poder radicalizó aún más esas controversias. En

ese sentido, polarizó casi todas las interacciones sociales, incluso aquellas relativas a los cuidados sanitarios que exigía la pandemia de COVID-19 desatada en 2020. El triunfo de un político moderado como Joe Biden abre un nuevo escenario que ofrece la oportunidad de salir de la polarización y promover una desradicalización y búsqueda de consensos. Sin embargo, sus chances dependerán de la influencia que mantenga Trump sobre la oposición republicana.

Gastón Souroujon y Juan Bautista Lucca se proponen caracterizar el derrotero electoral que inaugura la administración Trump en 2016. A su vez, apuntan a reconocer la impronta de las emociones como piedra de toque del trumpismo, y para ello auscultan sus giros y profundidades. El texto también reflexiona sobre la transformación del escenario político que provocó la pandemia desatada en 2020, y su impacto en la contienda electoral de ese año. El resultado ha creado una situación novedosa, pues la derrota de Trump no implicaría, necesariamente, un declive del trumpismo como expresión política.

Karolina Monika Gilas y Cecilia Aida Hernández Cruz analizan las elecciones en México y se proponen identificar los cambios en las dinámicas de participación y de organización electoral que derivaron de las alteraciones originadas por la crisis, en particular las adecuaciones a los procedimientos de votación y a las estrategias de campaña. Del análisis se desprende que, si bien las autoridades electorales, los partidos y las candidaturas tuvieron que ajustar sus estrategias a las nuevas condiciones, la participación ciudadana no se vio afectada por la crisis sanitaria. La ciudadanía mexicana participó en los procesos electorales realizados durante la pandemia de una manera similar a los comicios celebrados en condiciones ordinarias.

Jaime Aragón Falomir se ocupa también del caso mexicano y analiza las principales fuerzas políticas implicadas en un escenario electoral en el que, a pesar de no proponer una “incertidumbre institucionalizada”, serán determinantes. Esto obedece, por un lado, a que es la primera ocasión en que está en juego la continuidad del proyecto de la 4T después del cambio de panorama y de sistema de partidos

que implicó el triunfo de MORENA en 2018 y, por otro lado, a que votar durante la pandemia puede modificar al voto duro y pendular observado ese mismo año. El trabajo se concentra en las tendencias del voto mediante el análisis de encuestas y evalúa el impacto que tiene la pandemia en las elecciones. Así, el autor se detiene en el análisis del momento electoral previo a la elección para enfocarse en la expectativa del voto, independientemente de cómo se vota. Para eso, se utilizan datos de encuestadoras que nos permiten determinar, por un lado, cómo impactaron las coaliciones y la pandemia en la pugna en el escenario previo a la elección y, por otro, si esto influye a favor o en contra del oficialismo.

Marcos Pérez Talia explica los modos en que la pandemia de COVID-19 ha alterado sustancialmente las múltiples formas de nuestra vida cotidiana y su impacto en el mundo político de Paraguay. Se detiene, particularmente, en cómo afectó al proceso electoral. En efecto, ese país debía realizar en 2020 sus séptimas elecciones municipales, pero la crisis sanitaria alteró el cronograma electoral, puso en debate la histórica –mala– gestión de la salud pública y movió los cimientos de la propia dinámica política nacional, en el marco de constantes manifestaciones ciudadanas bajo el hashtag #ANRNuncaMás.

Celeste Gómez Romero analiza el contexto político que dio pie a la reforma electoral en Paraguay y el marco de las principales líneas argumentativas que primaron en el debate en el Senado de la Nación en torno a la postergación de las elecciones municipales, que buscaron salvaguardar la salud pública, a la vez que apuntaron a asegurar la introducción de innovaciones en el sistema electoral paraguayo.

Antonio Cardarello analiza la profundidad y las características de los cambios en el sistema de partidos uruguayos, con énfasis en sus expresiones fuera de la capital. Intenta determinar, asimismo, algunos factores que ayudan a explicar el crecimiento del Partido Nacional en el interior y su exitoso desempeño en las elecciones subnacionales. Para ello, se analizan los resultados en las elecciones departamentales del 27 de septiembre de 2020.

Federico Acosta y Lara y Diego Luján estudian el impacto de la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 en relación con los niveles de participación electoral en Uruguay. Durante el año 2020, se llevaron a cabo elecciones subnacionales para elegir autoridades departamentales y municipales, luego de una postergación de cuatro meses de la fecha prevista. Así, los autores sostienen que la emergencia sanitaria tuvo un impacto reducido, aunque estadísticamente significativo, sobre el nivel de participación electoral, debido, entre otras cosas, al buen desempeño inicial del país en el abordaje de la pandemia. Asimismo, se argumenta que los votantes de los departamentos con un mayor número de casos nuevos reportados y los votantes de todo el país mayores de 60 años fueron quienes registraron una menor propensión a acudir a las urnas, debido a que la percepción de riesgo elevó el costo percibido de votar. Los hallazgos reportados en este capítulo tienen implicancias para el estudio de la participación electoral, y complementan los enfoques centrados en factores institucionales, socio-demográficos y de cultura política.

## Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel (3 de junio de 2021). La gestión del miedo. *Clarín*.

Beck, Ulrich ([1986] 2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

Etcheberry, María Paula (17 de julio de 2021). Elecciones. Las redes, con mayor peso en las campañas que se vienen. *La Nación*. <https://www.la-nacion.com.ar/ideas/elecciones-las-redes-con-mayor-peso-en-las-campanas-que-se-vienen-nid17072021/>

Fara, Carlos (13 de septiembre de 2021). Era la moderación, estúpido. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/opinion/carlos-fara-era-la-moderacion-estupido.phtml>

Murillo, María Victoria (2021). Protestas, descontento y democracia en América Latina. *Nueva Sociedad*, 294, 4-12. <https://nuso.org/articulo/protestas-descontento-y-democracia-en-america-latina/>

Malamud, Carlos y Nuñez, Rogelio (21 de enero de 2021). Una América Latina fragmentada y polarizada afronta un intenso ciclo electoral (2021-2024). *Análisis del Real Instituto Elcano*, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari8-2021-malamud-nunez-america-latina-fragmentada-y-polarizada-afronta-intenso-ciclo-electoral-2021-2024](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari8-2021-malamud-nunez-america-latina-fragmentada-y-polarizada-afronta-intenso-ciclo-electoral-2021-2024)

Nabel, Valentín y Jáuregui, Ezequiel (17 de julio de 2021). Las redes nos abren al mundo, pero también nos encierran en un microclima. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/ideas/las-redes-nos-abren-al-mundo-pero-tambien-nos-encierran-en-un-microclima-nid17072021/>

O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.

Zovatto, Daniel (2021). Súper Ciclo electoral en América Latina 2021-2024. *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político*, 2(3), 45-66. <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/relasp/article/view/680>

Zovatto, Daniel (11 de abril de 2021b). Hay un potencial voto castigo a los oficialismos [entrevista de Joaquín Aguirre]. *La Voz*. <https://www.lavoz.com.ar/mundo/daniel-zovatto-hay-un-potencial-voto-castigo-a-oficialismos/>

## Agradecimientos

Quienes compilan este volumen agradecen al Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario por el ámbito y apoyo brindado a las actividades realizadas por el Centro de Estudios Comparados [CEC], radicado en esa casa de estudios.

También a las/os colegas que participaron en los encuentros virtuales efectuados en el marco del ciclo de charlas *Elecciones en la pandemia* organizado por el CEC durante la segunda mitad de 2020 y la primera de 2021, sobre los casos de EE.UU., Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador.

La redacción final de la introducción de este libro se ha visto beneficiada por los comentarios y observaciones recibidos en el marco del *VII Congreso Uruguayo de Ciencia Política*, que tuvo lugar en agosto de 2021. Los intercambios mantenidos en esa ocasión han sido muy provechosos para afinar y ajustar ciertas ideas que hemos presentado en nuestra “Introducción”.

Asimismo, queremos manifestar nuestro agradecimiento a las editoriales que, con su apoyo, hicieron posible la publicación de este libro: UNR Editora y CLACSO.

Por último, agradecemos y valoramos el meticuloso trabajo de lectura y revisión realizado por Manuel Díaz sobre los textos reunidos en este libro.



# América Latina 2020-2021: votos y jueces en tiempos de pandemia<sup>1</sup>

*Manuel Alcántara Sáez*

El presente texto analiza dos rasgos de la política reciente de los países de América Latina en tiempos de pandemia, como son los procesos electorales y el desempeño de los tribunales con respecto, principalmente, a la actuación de los Ejecutivos. Ambos aspectos son particularmente relevantes en lo que concierne a la democracia representativa y al Estado de derecho. Ello se da en el marco de democracias fatigadas que se estableció en la segunda mitad de la década de 2010 y en medio de una severa crisis económica, acentuada por altos niveles de crispación psicopolítica. La resultante es un escenario complejo en el que parecen enfatizarse las facetas ya dibujadas de malestar social, desconfianza institucional y de crisis de la representación en el marco de profundas transformaciones derivadas de la revolución digital.

## **Cuatro décadas de asentamiento democrático: de las transiciones a la democracia a las democracias fatigadas**

El asentamiento del poder bajo parámetros democráticos en un buen número de países, tras lo que vino a denominarse la tercera

<sup>1</sup> Este texto ha sido publicado en la *Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político* de la Universidad Nacional de San Juan, Argentina.

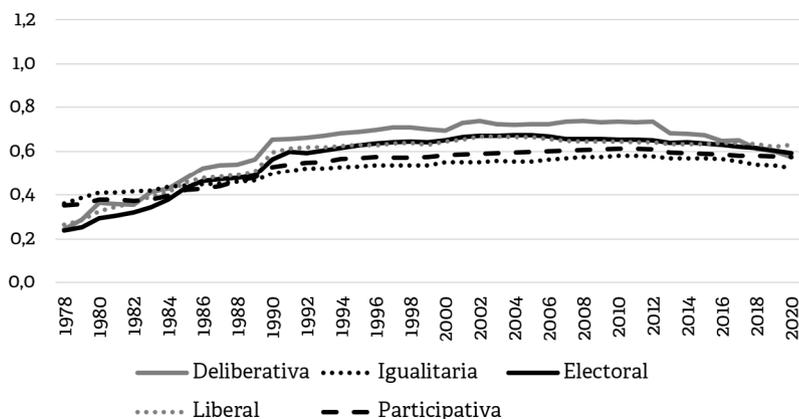
ola democratizadora, que tuvo lugar en el último cuarto del siglo XX, es un hecho de sobra conocido. La democracia se configuró como una forma de ejercicio del poder, en la que las elecciones periódicas, como mecanismos de alcanzarlo, se establecieron como un elemento crucial de dicha democracia. No obstante, se veía acompañada de otros aspectos institucionales en torno al Estado de derecho, como el equilibrio de poderes, de valores articuladores de la convivencia y de cierto nivel de igualdad socioeconómica. Ello significa que la relación entre las elecciones y la democracia es unívoca. Esta última no existe si no se llevan a cabo aquellas, pero las elecciones por sí solas no traen consigo la democracia.

Desde la teoría política, este escenario ha sido contemplado a partir de 2011 por analistas de la Universidad de Gotemburgo, en Suecia, bajo el paraguas del ambicioso proyecto de investigación denominada *Variedades de la democracia*. Su visión es relativamente sencilla. Conciben la democracia como un poliedro de cinco caras diferenciadas del conjunto general, como cinco variedades: la electoral, la deliberativa, la igualitaria, la liberal y la participativa. Cada una de ellas es descompuesta en diferentes componentes que son medidos por expertos con escalas simples en relación con su nivel de observancia, lo cual genera un índice que permite analizar su evolución a lo largo del tiempo y compararlas de un país a otro.

Con muy pocas excepciones, la política latinoamericana en las últimas cuatro décadas ha girado fundamentalmente en torno a la dimensión electoral de la democracia (Romero Ballivián, 2020). Esta variedad pone el énfasis en la libertad de asociación y expresión, en elecciones limpias, en la extensión del sufragio y en la existencia de cargos públicos electos. El hecho electoral se ha satisfecho razonablemente bien en América Latina, con comicios celebrados de manera periódica, con participación ciudadana media-alta y con resultados reconocidos por las partes, que facilitó la alternancia gobierno-oposición. Los datos del referido proyecto de investigación sueco validan esta circunstancia, al situar los índices de la democracia electoral a lo largo del tiempo por encima de los otros cuatro. En gran medida,

esto es así por una combinación venturosa, en términos generales, de instituciones que han funcionado correctamente y de una ciudadanía cuyo comportamiento ha seguido pautas de indudable madurez.

Gráfico 1. Variedades de democracia en América Latina (1978-2020)



Fuente: V-DEM.

El Gráfico 1 pone de relieve que, en 1978, el rango de los índices de las cinco variedades oscilaba entre el 0,239 de la democracia electoral al 0,362 de la democracia igualitaria. Este escenario pasó en 2020 a valores que para las cinco variedades superaban el 0,525 y llegaban –en el caso de la democracia liberal– al 0,630. Sin embargo, los valores más altos en las series se habían obtenido años atrás. En concreto, en 2008, la democracia deliberativa alcanzó el índice de 0,739; en 2011, la igualitaria llegó a 0,579; en 2002, la electoral tuvo un índice de 0,670; en 2003, el índice de la liberal fue de 0,668; y en 2011, la democracia participativa alcanzó su valor máximo de 0,613.

Paralelamente, la región ha visto satisfacer un auge en la presencia del Poder Judicial como nunca en su vida política, en tanto contrapoder, sobre todo del Ejecutivo, poder predominante por excelencia en la tradición política latinoamericana, puesto de

manifiesto por el alto número de presidentes procesados y condenados en el último cuarto de siglo. Además, se registra una característica relevante en el desempeño democrático, como es el grado de alternancia logrado como consecuencia de los comicios periódicos. Así, la oposición ha tenido un nivel consolidado en sus probabilidades de llegar a ser gobierno, que han alcanzado el 0,57 (Alcántara, 2020a, pp. 532-534).

Sin embargo, los peculiares cambios de los índices de las variedades de la democracia, puesto de relieve con el referido descenso registrado en la última década (ver Gráfico 1), suscita una voz de alarma con relación a su situación actual. Ello da pie a llevar a cabo un esfuerzo de conceptualización de la situación para entenderla mejor. Es en este sentido en el que se puede hablar de democracias fatigadas, a resultas del malestar social gestado, la minusvaloración de la democracia, el incremento de la desconfianza en las instituciones representativas y la crisis de la representación política existente que se ceba en los profundos cambios registrados en los partidos políticos y en los sistemas de partidos (Alcántara, 2019a y 2020a).

El generalizado malestar social, patente en la toma de las calles en diferentes países en el segundo semestre de 2019, tiene como origen, en primer lugar, el mantenimiento de patrones de desigualdad y de exclusión social, con pautas de distribución de la riqueza muy deficientes. En segundo lugar, la corrupción extendida en la región por el fenómeno Odebrecht, al que se suman peculiaridades nacionales, goza de una notable visibilidad que le hace ser más insoportable. En tercer lugar, se debe tener en cuenta el imperio cultural del neoliberalismo, que no es sino “el capitalismo del me gusta” (Han, 2014, p. 30), que potencia respuestas individuales y egoístas, confrontadoras de quehaceres tradicionales de acción colectiva y de lógicas de solidaridad en un escenario extremo de sociedades líquidas (Bauman, 2006). Ello se da en un contexto nuevo, definido por tecnologías que se han asentado de manera exponencial en el ámbito de la comunicación y

de la información (Alcántara, 2020b), y en el descenso en diez puntos porcentuales del apoyo a la democracia.<sup>2</sup>

Paralelamente, debe tenerse en consideración el deterioro del papel clásico de los partidos políticos en su función primordial de intermediación (Alcántara, 2019a). Este cambio dramático, impulsado por la revolución digital, se proyecta en el hecho de que los partidos políticos sufren una dramática pérdida de identidad y son capturados por candidatos que hacen primar proyectos de marcado carácter personalista. Además, los sistemas de partidos son vapuleados por la alta volatilidad electoral y por su constante fragmentación. Si estas circunstancias se pueden encontrar también en Europa, en América Latina se ven agravadas por el presidencialismo, que potencia a figuras individuales en las candidaturas, así como por la lógica de que “el ganador se lo lleva todo”.

## **La pandemia de la COVID-19 en América Latina**

Sobre el escenario de democracias fatigadas vigente al inicio de 2020, América Latina confrontó con la pandemia a partir de los últimos días de febrero de ese año. Las consecuencias sociales, económicas y políticas de la pandemia han dado lugar a un número destacable de estudios<sup>3</sup> que muestran la heterogeneidad del suceso en un marco, sin embargo, de generalizado y simultáneo impacto, como queda de relieve en la Tabla 1. Además, se registró una pronta reacción político-jurídica, en términos de la suspensión de garantías, para todos los países salvo Brasil, México y Nicaragua. Por otra parte, en el ámbito electoral hubo una respuesta ambivalente, puesto que, de los 19 países tenidos en consideración, en ocho no se dieron comicios en el lapso de 18 meses, considerado a partir del 1º de marzo de 2020. En

<sup>2</sup> En 2004, el 67,6% de los encuestados apoyaba a la democracia frente al 57,7% en 2018/19. Ver Barómetro de las Américas LAPOP.

<sup>3</sup> Ver, entre otros, los de Martí y Alcántara (2020); Stefanoni (2020); Natason (2020); Castiglioni (2020); Svampa (2021); Malamud y Núñez (2021); y Fuchs y Querido (2021).

los restantes, solo tuvo efecto un notable impacto en Bolivia, Chile y República Dominicana, casos en los que debieron aplazarse, sobre los que volveré más adelante, y, en menor medida, Brasil (municipales) y Argentina (primarias).

Aunque hay momentos como los generados por una pandemia –que por encima de todo es un fenómeno social– en los que las cosas parecen quedar al albur de la incertidumbre más completa, la vida está construida, pese a todo, en torno a rutinas, algo a lo que la política no es ajena. La cadencia de los comportamientos en torno a cierto tipo de pautas conduce a lo que se denominan procesos de institucionalización, que admiten diferentes expresiones. Estas expresiones aún están presentes aun en el fragor de la crisis generalizada que invade América Latina, una región con solo el 8% de la población mundial, pero cuya cifra del total de muertes por la COVID-19 es de un tercio del total mundial, cuyo PIB tuvo una caída del 7,4% en 2020 y la deuda promedio en la región –que estaba en torno al 58% del PIB en 2019– subió al 72% en 2020. Además, la desescolarización sufrida por la población joven a lo largo de un largo año ha contribuido notablemente a agudizar una pandemia diferente, de características psicosociales.

*Tabla 1. Fechas clave de la COVID-19 en América Latina*

<b>País</b>	<b>Fecha 1<sup>er</sup> contagio</b>	<b>Fecha 1<sup>er</sup> fallecido</b>	<b>Fecha primera de suspensión de garantías</b>	<b>Aplazamiento electoral</b>
Argentina	3 de marzo	7 de marzo	19 de marzo	Sí
Bolivia	10 de marzo	28 de marzo	21 de marzo	Sí
Brasil	26 de febrero	18 de marzo	No hubo	Sí
Chile	3 de marzo	20 de marzo	18 de marzo	Sí
Colombia	6 de marzo	16 de marzo	17 de marzo	No hubo
Costa Rica	6 de marzo	18 de marzo	16 de marzo	No hubo
Cuba	11 de marzo	22 de marzo	2 de abril	No hubo

<b>País</b>	<b>Fecha 1<sup>er</sup> contagio</b>	<b>Fecha 1<sup>er</sup> fallecido</b>	<b>Fecha primera de suspensión de garantías</b>	<b>Aplazamiento electoral</b>
Ecuador	29 de febrero	13 de marzo	16 de marzo	No
El Salvador	18 de marzo	31 de marzo	14 de marzo	No
Guatemala	13 de marzo	15 de marzo	6 de marzo	No hubo
Honduras	11 de marzo	27 de marzo	16 de marzo	No
México	27 de febrero	18 de marzo	No hubo	No
Nicaragua	18 de marzo	26 de marzo	No hubo	No hubo
Panamá	9 de marzo	10 de marzo	13 de marzo	No hubo
Paraguay	7 de marzo	20 de marzo	16 de marzo	No hubo
Perú	6 de marzo	19 de marzo	15 de marzo	No
República Dominicana	22 de febrero	16 de marzo	20 de marzo	Sí
Uruguay	13 de marzo	28 de marzo	No hubo	No hubo
Venezuela	13 de marzo	26 de marzo	17 de marzo	No

Fuente: Martí y Alcántara (2020) y elaboración propia.

Sin embargo, como pone de manifiesto la Tabla 2, el impacto en los diferentes países en cuanto al número de contagios y de muertes ha cambiado, así como su ritmo de crecimiento en un año largo. De hecho, si dejamos de lado los países sobre los que hay serias dudas acerca de la bondad de sus datos, la región recoge dos países con un impacto alto, superior a 2 fallecidos cada mil habitantes: Brasil y Perú. En el primero de estos países, recuérdese, el Poder Ejecutivo se negó a poner en marcha medidas extraordinarias. Por su parte, México, Colombia, Argentina y Chile muestran un impacto medio alto, que oscila entre 1,5 y 1,8 fallecidos cada mil habitantes. Panamá, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay se sitúan en la franja de 1 a 1,5 fallecidos cada mil habitantes, a la que se aproxima Costa Rica.

Por último, y no por ello menos importante, se deben tener en cuenta los efectos generados por un proceso de vacunación

extremadamente lento en todos los países de la región, salvo en el caso chileno, cuyo ritmo fue mayor. A la circunstancia vinculada con los efectos sobre la inmunidad, debe sumarse el nivel de percepción de la sociedad sobre la eficacia y eficiencia de sus gobiernos en las campañas de vacunación. Todo ello puede contribuir a la generación de un sólido argumentario a la hora de demandar responsabilidades políticas que se proyecten en los comicios que se celebren a corto y medio plazo.

*Tabla 2. Evolución del número de contagios\* y de muertes\*\* por millón de habitantes en América Latina\**

	<b>Contagios</b>	<b>Contagios</b>	<b>Muertes</b>	<b>Muertes</b>
<b>País</b>	<b>30 de junio 2020</b>	<b>31 de mayo 2021</b>	<b>30 de junio 2020</b>	<b>31 de mayo 2021</b>
Argentina	1.326	82.981	28	1.714
Bolivia	2.701	31.416	87	1.229
Brasil	6.330	77.348	271	2.164
Chile	14.229	71.854	288	1.521
Colombia	1.804	66.302	61	1.728
Costa Rica	614	62.101	3	787
Cuba	207	12.567	8	85
Ecuador	3.132	23.818	251	1.150
El Salvador	952	11.311	25	346
Guatemala	945	13.966	41	448
Honduras	1.826	23.709	48	632
México	1.682	18.543	207	1.718
Nicaragua	328	1.094	11	28
Panamá	7.345	86.390	140	1.456
Paraguay	298	49.274	2	1.274
Perú	8.746	58.564	283	<b>2.077</b>

	<b>Contagios</b>	<b>Contagios</b>	<b>Muertes</b>	<b>Muertes</b>
<b>País</b>	<b>30 de junio 2020</b>	<b>31 de mayo 2021</b>	<b>30 de junio 2020</b>	<b>31 de mayo 2021</b>
República Dominicana	2.892	26.745	67	331
Uruguay	267	84.512	8	1.227
Venezuela	186	8.256	2	93

Fuente: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

Las cifras de Perú en negrita relativas al 31 de mayo de 2021 fueron corregidas por fuentes oficiales el 1° de junio de 2021. El número de muertes se situó en 5.500 por millón de habitantes.

\* Hay que tener en cuenta la relatividad de estas cifras, puesto que se basan en la mayor o menor capacidad de cada país para rastrear la presencia del virus

\*\* Hay que tener en cuenta la relatividad de estas cifras, que en la mayoría de los casos están por debajo de los casos reales, como lo muestran los distintos análisis que tienen en cuenta el denominado “exceso de mortalidad”. Ver al respecto (Camhaji, 29/04/2021).

## La política en tiempos de pandemia

La pandemia ha traído consecuencias notables en diferentes ámbitos de la arena política. En este sentido, se pueden encontrar al menos ocho aspectos en los que el impacto es relevante: 1) la concentración de poderes en el seno del Ejecutivo, tanto como resultado de la pugna con los otros dos poderes como en términos territoriales; 2) la amplificación –a veces contradictoria y otras poco explicada– de situaciones en las que se redujeron derechos fundamentales; 3) la mayor relevancia del papel del Estado como suministrador de servicios y de protección social, y el ejercicio del monopolio de la violencia legítima, lo que da, a la vez, la constatación de su precariedad estructural tras años de achicamiento por el imperio de medidas neoliberales; 4) la revalorización de las agendas nacionales en un momento en que

se pensaba que lo global las había arruinado; 5) el uso en la confrontación política de las medidas, implementadas o no, por los gobiernos con una paralela ausencia de grandes acuerdos de Estado, pero que, a la vez, puso de relieve en la mayoría de los países la debilidad, cuando no la inexistencia, de la muy fragmentada oposición política; 6) la expansión de la psicopolítica como consecuencia de los confinamientos, la penuria y el incremento de la desigualdad; 7) la sensación de descontrol de la situación por parte de las autoridades sanitarias que tuvo la población, la cual se puso de relieve en los frecuentes cambios de ministros; y 8) la corrupción vinculada a la propia gestión de lucha contra la pandemia, asociada con el nepotismo y la opacidad en la compra de las vacunas, así como con su suministro.

Ahora bien, como ya se señaló más arriba, hay dos cuestiones íntimamente ligadas que tienen un protagonismo universal significativo como consecuencia del desarrollo de la democracia, cuyo devenir resulta más relevante. Se trata del sufragio como mecanismo de elección de las autoridades y del Estado de derecho en tanto estructura dotada de instrumentos que hacen factible la dominación legal-racional. Ambas continúan vigentes en medio de la pandemia en buena parte del globo. Es por ello que un análisis coyuntural de cualquier escenario no suele dejarlos de lado. El caso de América Latina en la primera mitad de 2021 no es diferente.

## **Las elecciones bajo la COVID-19**

Cierto que en lo referido a las elecciones su agenda juega con la concentración de los comicios en momentos distintos y que en ese sentido 2020 y 2021 pueden considerarse meramente un paréntesis entre el ciclo de 2017-2019 y antesala del que tendrá mayor relevancia a partir de 2022, pero las citas acaecidas, máxime si se tienen en cuenta también niveles subestatales no son desdeñables. De hecho, seis países han celebrado elecciones de un tipo u otro a lo largo de la primera mitad de 2021. Por consiguiente, en un plazo tan reducido un

tercio de los países que habitualmente se analizan bajo el paraguas “latinoamericano” quedan cubiertos.

El apelativo de institucionalización electoral sigue, por tanto, su curso. Aunque se trata de comicios de naturaleza distinta, las pautas establecidas no quiebran las dinámicas que poco a poco se han gestado en clave de fatiga. Por otra parte, la realidad de la pandemia ha condicionado las campañas electorales, ha relegado los encuentros presenciales y ha potenciado aun más el imperio de las redes sociales.

*Cuadro 1. Concentración electoral, competitividad, participación y alternancia presidencial (2020-primer semestre)<sup>4</sup>*

País (Fecha)	Número de candidaturas presidenciales	Concentración porcentual del voto presidencial en las dos candidaturas más votadas en la primera vuelta	Diferencia porcentual del voto presidencial entre las dos candidaturas más votadas en la primera vuelta	Diferencia porcentual del voto presidencial entre las dos candidaturas más votadas en la segunda vuelta	Participación electoral		Reversión del resultado de la 1ª vuelta	Alternancia presidencial
					1ª vuelta	2ª vuelta		
Bolivia (18.10.2020)	5	84,0	26,3	No hubo	88,4		No hubo	NO
Ecuador (07.02.21/ 11.04.21)	16	52,4	13,0	4,7	81,0	82,6	Sí	Sí
Perú (11.04.21/ 06.06.21)	18	32,3	5,5	0,4	70,1	74,6	NO	SI
R. Dominicana (05.07.2020)	6	89,0	15,1	No hubo	55,3		No hubo	Sí

Fuente: Elaboración propia

<sup>4</sup> En negrita: elecciones que debieron aplazarse por la pandemia.

Si nos detenemos en lo acontecido en el primer semestre de 2021, El Salvador, en elecciones legislativas con una leve mejora en la participación –aunque apenas por encima de la mitad del censo– consolidó el dominio mayoritario del presidente Nayib Bukele y sancionó la aparición de un nuevo partido con vocación hegemónica, Nuevas Ideas. Esta formación está articulada por un programa confuso y la integran nuevas caras, alineadas en torno al tirón que protagoniza el caudillo más joven de la región. El alto apoyo legislativo con que goza el Poder Ejecutivo, unido a la elevada popularidad del presidente configuran un escenario clásico de bonapartismo con el consiguiente riesgo de deterioro democrático.

En Bolivia, las elecciones municipales y departamentales, con una participación en torno a las cifras habituales del país del 80%, mostraron la pujanza mayoritaria del Movimiento al Socialismo [MAS] tras 15 años en el poder, frente a una oposición muy fragmentada. El MAS mantuvo el 48,3% del voto popular (frente al 53,5% que obtuvo en 2015), ganó 240 de los 336 municipios del país (en los que en 129 consiguió mayoría absoluta) y tres de los nueve departamentos, aunque debió ir a segunda vuelta en cuatro. El gobierno de Luis Arce, elegido en el último trimestre de 2020, consolida así con cierta calma el legado de Evo Morales, quien suelta las riendas del control del partido y pasa, de alguna manera, a segundo plano.

Dieciséis candidatos se confrontaron en la primera vuelta celebrada en Ecuador, en febrero de 2021, en la que la participación alcanzó el 81% del censo. Los dos candidatos más votados concentraron poco más del 52% y entre el segundo y el tercero el recuento oficial señaló una exigua diferencia de 30.000 votos que fue impugnada por el candidato de una coalición suscitada alrededor del partido indígena Pachakutik, Yaku Pérez. Andrés Arauz, depositario del capital político del expresidente Rafael Correa, imposibilitado para ser candidato y huido de la justicia ecuatoriana, se enfrentó en la segunda vuelta al banquero guayaquileño y varias veces candidato Guillermo Lasso. El voto en blanco y nulo, en comicios donde el sufragio es obligatorio, pasó del 12,6% en la primera vuelta al 17,9% en la segunda. El

errático gobierno de Lenin Moreno, delfín inicial de Correa, pasará a la historia como uno de los más irrelevantes. En cuanto a las elecciones legislativas, Ecuador volvía a tener una Asamblea muy fragmentada, como sucedió desde 1979 hasta el afianzamiento del correísmo, con la presidencia histórica de una mujer indígena amazónica del Pachakutik, Guadalupe Llori.

De relevancia menor, las elecciones primarias que han vivido los partidos hondureños para elegir las candidaturas que concurrirán a los comicios del 28 de noviembre, por su muy baja participación, han puesto de relieve el desgaste que sufren los dos partidos tradicionales (Nacional y Liberal) así como LIBRE, que intenta capitalizar el descontento en la última década.

El 11 de abril de 2021, además de Ecuador, Perú celebró sus elecciones legislativas y la primera vuelta de las presidenciales, a las que volvieron a concurrir un número récord de candidatos. Esto confirma que la política en el país alcanza unas altas cuotas de individualismo y que las preferencias de la ciudadanía se construyen de manera artesanal, a partir de una indefinición que alcanza a más de un tercio del electorado. Tras la primera vuelta, Pedro Castillo, de Perú Libre y Keiko Fujimori, de Fuerza Popular, lograron pasar a la segunda vuelta al concentrar, entre ambos, algo menos de un tercio del electorado, el menor bagaje recogido por las dos candidaturas más votadas en los últimos cuarenta años. En la segunda vuelta celebrada el 6 de junio de 2021, con un incremento de 4,6 puntos en la participación, Castillo se alzó con el triunfo al superar en poco más de 60 mil votos a Fujimori (0,4% del total sufragado).<sup>5</sup>

Pedro Castillo goza de reducida experiencia política y es más conocido como líder del sindicato de maestros. Su principal debilidad radica en haber sido el candidato de un partido del que no se hizo miembro sino para concurrir a las elecciones y con el que mantiene

<sup>5</sup> Los resultados a la hora de cerrar este texto no son definitivos. Keiko Fujimori ya perdió la segunda vuelta de las elecciones de 2016 frente a Pedro Pablo Kuczynski por un margen aun menor de 41.000 votos. Igualmente perdió la segunda vuelta de las elecciones de 2011 frente a Ollanta Humala, quien obtuvo un 3% más de votos.

cierto antagonismo con su líder Vladimir Cerrón, exgobernador regional de Junín. También lo torna débil el tener un apoyo parlamentario muy limitado ya que apenas cuenta con un grupo propio de 37 diputados<sup>6</sup> a los que se pueden sumar los cinco de Juntos Por el Perú, en un Congreso compuesto por 130 miembros. Este escenario hace inviable la concreción de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, que es una de las propuestas de Castillo y también torna muy difícil su acción de gobierno, cuyo eje fundamental se articula sobre un estatismo social –“economía popular con mercado”– y sobre valores conservadores. Todo ello se da en un país en el que el Congreso es muy poderoso. La destitución de tres presidentes en el período 2016-2021<sup>7</sup> es una manifestación de ello, en cuyo interludio el propio parlamento fue disuelto constitucionalmente por el presidente, debiéndose elegir uno nuevo en 2020.

Chile, después de un aplazamiento, ha desarrollado los comicios durante los días 15 y 16 de mayo de 2021 para alcaldes, concejales, gobernadores y constituyentes. La mira también ha estado puesta en las elecciones presidenciales del 21 de noviembre, en las que el presidente Sebastián Piñera no será candidato. Se trata de una cita para elegir una Asamblea de 155 miembros, que intentará elaborar una nueva Constitución, en el plazo de doce meses, que reemplace a la redactada bajo el régimen de Pinochet en 1980 y luego varias veces reformada. Para ello se requiere una mayoría de dos tercios. A esa cita se sumó el hecho histórico de la elección, por primera vez, de los gobernadores de las 16 regiones del país, por mayoría absoluta, a doble vuelta, lo que quebró el tradicional centralismo chileno. En el referéndum de octubre de 2020, que decidió la apertura del proceso

<sup>6</sup> De ellos, una veintena son completamente fieles a Cerrón, un político formado como médico en Cuba y que milita en la extrema izquierda. Actualmente está inhabilitado para ejercer la política por corrupción.

<sup>7</sup> Se trata de los casos del presidente popularmente electo Pedro Pablo Kuczynski, que estuvo 20 meses en el cargo; de Martín Vizcarra, que se mantuvo en el poder 31 meses, y de Manuel Merino que apenas estuvo cinco días en la primera magistratura. En Perú para discutir la posibilidad de que se inicie un juicio político presidencial basta con que 52 asambleístas del total de 130 lo decidan.

constituyente y su mecanismo (también retrasado por la pandemia), participó el 50,9% del electorado, mientras que a la cita de mayo acudió a las urnas el 44%. De los 155 miembros, en los que por primera vez en la historia del país hay paridad de género, 48 convencionales postularon por listas independientes de los partidos políticos, es decir el 31%. Si se les suman los 40 electos que no militan, pero que llegaron a la papeleta amparados por alguna colectividad –de diferentes sectores–, la cifra de independientes en el órgano llega a un 64%. Sin contar los 17 escaños reservados para los pueblos indígenas, habrá solamente 50 constituyentes que militan en partidos políticos.

El 6 de junio de 2021, México eligió a 15 gobernadores, 500 diputados, 30 congresos locales y casi 2 mil alcaldes en unos comicios que contaron con una participación ligeramente superior al 50%, lo cual constituyó una cifra superior a la media en elecciones de medio término. Las elecciones se celebraron en un clima de cierta violencia, con activa presencia del crimen organizado en algunos Estados. En el lapso comprendido por los nueve meses previos a los comicios se contabilizaron, al menos, 88 políticos asesinados.<sup>8</sup> Si bien el apoyo político al presidente Andrés Manuel López Obrador no mermó, como había ocurrido con sus predecesores en la mitad de sus mandatos, su fuerza en el Legislativo disminuyó. Eso lo alejó de la mayoría calificada que le habría dado el control irrestricto para la ansiada reforma política y quedó en manos de sus aliados, el Partido Verde Ecologista de México –un partido ideológicamente equívoco y de hechura empresarial– y el Partido del Trabajo, para mantener la mayoría absoluta.<sup>9</sup> No obstante, el partido del presidente, MORENA, a pesar de perder alcaldías en la Ciudad de México, expandió su presencia en los Estados al incrementar hasta 16 (de 32) el número de gobernaturas que pasó a controlar.

<sup>8</sup> Se considera que 565 políticos o candidatos fueron blanco de algún tipo de delito. Ver Gallón y Rivers (31/05/2021).

<sup>9</sup> MORENA obtuvo el 39,4% del electorado, el PVEM el 7,8% y el PT el 4,6%. Traducido en escaños, suponen 279 de los 500 que constituyen el Congreso.

Finalmente, y en la medida en que Nicaragua debe realizar elecciones presidenciales a finales de 2021 y que constituye uno de los casos más flagrantes de deterioro democrático, su situación debe abordarse como exponente de un caso nacional con evolución negativa. La cooptación de los poderes del Estado y la falta de garantías del proceso electoral<sup>10</sup> avizoran un escenario sombrío al que se añade el hostigamiento de la oposición a través de una judicatura controlada por el gobierno, de manera que en la primera semana de junio de 2021 cuatro líderes opositores fueron detenidos por distintos motivos. El caso más llamativo fue el de la principal candidata opositora, Cristiana Chamorro –hija de la ex presidenta Violeta Barrios–, que quedó bajo el régimen de arresto domiciliario por decisión de una jueza que ordenó su detención.

## **El Estado de derecho bajo la pandemia**

La segunda faceta de la política a la que me refería al inicio de este texto tiene que ver con el funcionamiento del Estado de derecho y, más en concreto, con el papel que viene desempeñando en los últimos años la justicia en América Latina. Al hecho de lo insólito que resulta contar con un alto número de miembros del Ejecutivo sentenciados por diversos delitos, o bajo procesos penales, o incluso fugados de la justicia, se une la denuncia de la denominada práctica del *lawfare*, popularizada por el frente que constituyó el bolivarianismo.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Como ha señalado un comunicado de la Secretaría General de la OEA: “La elección del nuevo CSE y la reforma aprobada por el Poder Legislativo, con el apoyo de diputados del partido oficial y otros diputados, erosiona, en lugar de fortalecer, un proceso político pluralista que conduzca al ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos de la población. La elección de nuevos magistrados en el CSE afines al partido oficial consolida la concentración del poder del FSLN en todos los cuatro poderes del Estado – Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Electoral y Poder Judicial. Este arreglo de poder no es conducente a que los nicaragüenses elijan libremente y con condiciones de transparencia a sus gobernantes”. Ver OEA (06/05/2021).

<sup>11</sup> Esa práctica es definida como una intencionalidad política conservadora (reaccionaria) en el uso de mecanismos judiciales para contravenir la actuación de los

A lo largo de la primera mitad de 2021, los tribunales han tenido una notable intervención en la arena política de muchos países con decisiones que definen el terreno del juego para los próximos tiempos y que marcan el pasado reciente. En la compleja arena de las relaciones de poder no deja de haber tensiones que ponen de manifiesto posiciones de clara confrontación. Lo acontecido al respecto en Brasil, México y El Salvador en abril y mayo de 2021 es una evidencia de ello y prueba simultáneamente el deterioro de las cinco variedades de la democracia citadas más arriba. En Brasil a partir de 2016, en México después de 2018 y en El Salvador tras 2019. En los dos primeros, pugnas políticas entre los poderes del Estado ensombrecen a los propios procesos electorales e incluso a su órgano arbitral. No obstante, además de estos tres países hay al menos otros cinco casos nacionales que vale la pena traer a colación.

Por la importancia del país y por redefinir la liza política ante los comicios de 2022, debe destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de Brasil que decidió, el 15 de abril de 2021, por ocho votos a tres, confirmar el fallo en solitario que el mes anterior anuló las condenas contra el expresidente Lula por corrupción en el caso *Lava Jato*. La Corte ratificó que no debió ser juzgado en Curitiba, en el juzgado que entonces ocupaba el juez Moro, luego ministro de Justicia en el primer gobierno de Jair Bolsonaro, por lo que las condenas allí impuestas quedaron anuladas y los expedientes serán juzgados en Brasilia. Por consiguiente, ello no significa que el expresidente haya sido absuelto, pues la decisión es que vuelva a ser juzgado por tres casos de corrupción en los que está acusado de recibir prebendas de empresas a cambio de contratos públicos, pero mientras tanto está plenamente habilitado para la contienda electoral de 2022, lo que supone un cambio drástico en las expectativas de la izquierda y del centroizquierda de concurrir con altas

---

poderes signados por la voluntad popular mayoritaria. Así, desde esa perspectiva Cristina Fernández, que sería el caso más citado, aunque también Rafael Correa, sufrirían una persecución política desde los tribunales en lugar de contemplarse la acción de estos como una prueba de su independencia y de la división de poderes.

probabilidades de éxito a la cita electoral. Pero, paralelamente, no debe desdeñarse el conflicto mantenido entre la Corte Suprema y el gobierno de Bolsonaro al estallar la pandemia por la decisión de aquella a favor de la autonomía de los gobernadores y de los alcaldes para hacer frente a la COVID-19.<sup>12</sup>

En México, el contencioso, cuando no desafío, de Andrés Manuel López Obrador con el Poder Judicial es notorio. Por una parte, el presidente de México ha pedido investigar al magistrado Juan Pablo Gómez Fierro por suspender la reforma eléctrica y la ley de hidrocarburos, algo que supone un intento de violación de la autonomía de los jueces en México, en un escenario de aguda confrontación<sup>13</sup> y de preocupante intromisión. También es cuestionada la dudosa constitucionalidad de la extensión del mandato del presidente de la Suprema Corte de Justicia de México, Arturo Zaldívar, que ha visto cómo el Senado ha prorrogado su mandato por dos años, una decisión denunciada por la oposición como inconstitucional y que ha vuelto a evidenciar la injerencia del oficialismo en el ámbito del Poder Judicial. La Constitución establece que el plazo máximo para el presidente de la Corte es de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediatamente posterior. El Consejo de la Judicatura Federal, que es el órgano de gobierno de los jueces, ha insistido en que ni ha elaborado ni ha solicitado la medida. Zaldívar ha sido una figura de extraordinaria importancia en el complejo asunto de la reforma energética, uno de los proyectos estrella del presidente López Obrador. El presidente de México, que cuenta con una tasa de aprobación del 63%,<sup>14</sup> envió en marzo una carta a Zaldívar, en la que solicitaba formalmente una investigación del juez que suspendió temporalmente la aplicación de la nueva ley.

<sup>12</sup> “La relación se volvió aún más tensa con las acciones del decano de la corte con relación a la interferencia política del presidente” (Avritzer, 2021).

<sup>13</sup> El secretario de Marina, almirante José Rafael Ojeda Durán, ha llegado a señalar que “parece ser que el enemigo lo tenemos en el Poder Judicial” (citado en Manetto, 23/05/2021).

<sup>14</sup> Ver sondeo del periódico *Reforma* de 16 de abril de 2021.

Este escenario no se aleja del que se da en Argentina donde la tensión entre la presidencia y los tribunales se agudiza cada vez más. En ese contexto el presidente Alberto Fernández ha tomado la iniciativa al nombrar al diputado kirchnerista Martín Soria como ministro de Justicia. De esta manera se redefine la permanente confrontación, tras el mensaje al Congreso en la inauguración del curso político de aquel contra el Poder Judicial. Por otra parte, el abogado Fabián “Pepín” Rodríguez Simón, uno de los principales “operadores judiciales” de Mauricio Macri, abandonó el país y pidió asilo político en Uruguay. Durante su gestión trasladaba “a los tribunales las presiones o deseos del poder político”<sup>15</sup>. Esto ponía en evidencia la utilización de los jueces para beneficios políticos y el amedrentamiento a los adversarios.

En Bolivia, una jueza ha dictado cuatro meses de prisión preventiva para la expresidenta Jeanine Áñez, acusada de “sedición y terrorismo” por los sucesos que condujeron a la salida anticipada de Evo Morales del poder. Paralelamente, el gobierno de Luis Arce impulsó órdenes de aprehensión contra cinco exministros. El caso más notable fue el de la detención en Estados Unidos de Arturo Murillo, figura clave del gobierno de Áñez, acusado de sobornos y lavado de dinero.

Por otra parte, en Colombia, frente a una Corte Suprema perspicaz, la Fiscalía General debe definir si acusa al expresidente Álvaro Uribe por el caso de manipulación de testigos, sospecha que ya lo mantuvo más de dos meses en detención domiciliaria.

En El Salvador, la nueva Asamblea Legislativa que, como ya se señaló más arriba, es afecta sin restricción alguna al presidente Nayib Bukele (64 de los 84 escaños que la integran pertenecen al partido oficialista Nuevas Ideas), en su primer acto, tras su toma de posesión el primero de mayo de 2021, destituyó a los cinco magistrados titulares y a los cuatro suplentes de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. La respuesta de la Sala fue la declaración de

<sup>15</sup> Ver González (21/05/2021).

inconstitucionalidad de dicho acto,<sup>16</sup> lo que generó un grave problema en las relaciones entre los poderes del Estado.<sup>17</sup> Además, en junio de 2021 el gobierno de Bukele decidió dar por finalizado el acuerdo marco suscrito con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos que puso en marcha la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador [CICIES].

En esta última dirección, deben considerarse, aunque en un contexto diferente, dos países cuyo ejercicio de la justicia vino acompañado de un inédito (y fallido) proceso de cooperación internacional para tratar de superar la cooptación de aquella por parte del crimen organizado. En el primero la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala [CICIG], amparada por Naciones Unidas, realizó una labor encomiable durante 13 años contra la corrupción sistémica enquistada en el Estado y en diferentes sectores de la sociedad. En el segundo se articuló, en 2016, bajo tutela de la Organización de Estados Americanos la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad de Honduras [MACCIH].

La CICIG fue disuelta a finales de 2019 por el gobierno del anterior presidente Jimmy Morales y la connivencia del nuevo, Alejandro Giammattei, mientras que la MACCIH funcionó hasta que en 2020 fue disuelta por el presidente Juan Orlando Hernández, quien ya había manipulado su reelección, así como el resultado electoral en su favor en 2017. En ambos países las decisiones de clausura recibieron

<sup>16</sup> “Esto se debe a que, con una marcada intención de suprimir los controles efectivos hacia el Órgano Ejecutivo y Legislativo, incide negativamente en el control del ejercicio del poder que efectúa esta sala”, señalaron los magistrados en un fallo dado a conocer poco tiempo después de que se votó su destitución. Señalaron que la labor de control es necesario “para la defensa y garantía del elemento sustancial de una democracia” y “para asegurar una democracia representativa compatible con la Constitución”. Añadieron que “es una destitución que no está precedida por las garantías procesales necesarias para asegurarla” (*Prensa Libre*, 01/05/2021).

<sup>17</sup> “Bukele y su clan familiar han consumado la toma de los tres poderes del Estado y desmontado, a la manera de los dictadores tropicales, los controles y resistencias institucionales a sus desvaríos y a la corrupción de sus funcionarios... Ninguna autoridad ni institución, ahora mismo, puede impedir que Nayib Bukele siga edificando un régimen de autoritarismo e impunidad...” (*El Faro*, 06/05/2021).

el aplauso de redes político-económicas ilícitas y evidencian cómo la precariedad del Estado mina cualquier base para el ejercicio de la justicia y aporta una peculiaridad al escenario descrito con respecto a los otros casos nacionales referidos. Hoy, en Guatemala, el presidente acaba de cerrar la nueva composición de la Corte de Constitucionalidad envuelto en una seria polémica por falta de transparencia y, en Honduras, el presidente se enfrenta a serias acusaciones por narcotráfico desde tribunales de Estados Unidos.

### **La fatiga de las democracias se hace crónica**

El impacto de la pandemia en la política de la región, en junio de 2021, es difícil de precisar faltos todavía de estudios comparados de opinión pública. Un análisis prospectivo puede seguir tres ejes: el primero referido a aspectos individuales derivados de los efectos mentales gestados en las personas a lo largo de los confinamientos y de la extensión en mayor o menor medida del miedo; el segundo, vinculado al decrecimiento de las economías nacionales, con tasas de deterioro históricas que han enviado a la pobreza a amplios sectores que a duras penas habían logrado salir de la misma en la década 2003-2013; y, finalmente, los propios cambios en el terreno político que mezclan un intenso proceso de digitalización con la concentración del poder en manos del Ejecutivo que, por otra parte, sufre un generalizado descrédito.

De los referidos ejes hay ya diversas evidencias empíricas generales. Algunas de ellas subrayan el hecho de que la región confronta “la peor crisis económica y social de los últimos cien años”, de acuerdo con lo afirmado por la secretaria general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (Bárcena, 2021: 74). Asimismo, se contabiliza un profundo impacto en el incremento de la pobreza y de la extrema pobreza. En efecto, según las proyecciones hechas por la CEPAL, habida cuenta de la extensión generalizada de la economía informal particularmente golpeada por la pandemia, la

pobreza llegó a su nivel más alto en los últimos 12 años. Según el organismo, afecta al 33,7% de la población, mientras que la cifra de los “pobres extremos”, aquellos que no pueden cubrir sus necesidades básicas de alimentación, alcanzó su mayor nivel en las últimas dos décadas: 12,5% de la población.<sup>18</sup>

Las movilizaciones sociales del último trimestre de 2019, especialmente en Chile y Colombia fueron interrumpidas por la pandemia. En la actualidad, comienzan a activarse como consecuencia de una combinación de factores que siguen los ejes recién enunciados. El caso sin duda más relevante lo constituye Colombia. En este país, la caída del 6,8% de su PIB en 2020 ha sido la mayor desde que hay registros junto con el crecimiento del desempleo que, en medio de las disposiciones de confinamiento más estrictas, se ubicó por encima del 20%, y cerró el año de la pandemia en el 15,9%. Además, la pobreza monetaria subió hasta el 42,5%, de modo que, en total, casi 3,6 millones de colombianos cayeron en la pobreza en 2020, producto de la mayor recesión económica de los últimos 120 años, derivada de la COVID-19 y de las medidas del gobierno para contener el contagio.<sup>19</sup> Este escenario, que supone un retroceso de cerca de una década, ha suscitado la necesidad de atender el enorme déficit y habilitó al gobierno de Iván Duque a plantear una reforma fiscal. Esta propuesta fue ampliamente cuestionada. El 28 de abril de 2021 comenzaron movilizaciones sociales que fueron reprimidas con dureza por las fuerzas de seguridad del Estado y dieron lugar, en algunos casos, a expresiones violentas por parte de algunos manifestantes. El resultado inmediato fue que el presidente retiró su propuesta cinco días después. De todos modos, y lo que fue más dramático, medio centenar de manifestantes murieron en los enfrentamientos. Ello

<sup>18</sup> Los países de Latinoamérica donde más aumentó la extrema pobreza en 2020 son: México, Honduras y Ecuador, según las proyecciones hechas por la CEPAL. Si comparamos 2019 y 2020, en México la extrema pobreza se disparó de 10,6% a 18,3%. En Honduras el aumento fue de 20% a 26,1%, mientras que en Ecuador subió de 7,6% a 12,8% (*El Economista*, 20/05/2021).

<sup>19</sup> Según reveló el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (Quesada, 02/05/2021; *El Espectador*, 10/05/2021).

alentó la continuidad de las protestas, y dio lugar a un protagonismo político del autodenominado Comité Nacional de Paro, con escasos resultados hasta su debilitamiento en el mes de junio. El desánimo y el desamparo de amplios sectores populares, unido al descrédito de la política ante la percepción de la ineficacia de las medidas tomadas fue el acicate para mantener la protesta durante semanas que, además, se vio alimentada por la errática planificación de la vacunación, junto con el mantenimiento de patrones de corrupción. Por su parte, el presidente Duque debió realizar cambios profundos en su gabinete, especialmente en ministerios tan sensibles como Economía, Relaciones Exteriores, Comercio y Cultura, lo cual puso en evidencia la magnitud de la crisis.

En el caso chileno, aunque la apertura del proceso de cambio constitucional atendió al viejo reclamo de clausurar el legado más simbólico que real de Pinochet y respondió al clamor callejero de finales de 2019, los pasos emprendidos no han hecho más que evidenciar los problemas que tal empeño conlleva e incrementar la fatiga que envuelve a la democracia. Solo el señuelo de un cambio con características profundas de las reglas de la política en el país mantiene abierta una vía esperanzadora. Por un lado, existen complicaciones que son de naturaleza técnica, pues no hay evidencias recientes de cambios constitucionales, salvo los casos bolivarianos que no aplican en absoluto. También se perciben dificultades de agenda en un proceso que se demoró en dos ocasiones por la pandemia, al alimón del calendario electoral ordinario con una convocatoria de elecciones presidenciales y legislativas en noviembre. Las secuelas de la democracia fatigada, que pueden constatararse en el caso chileno como un buen ejemplo de lo que acontece en otros países de la región, se nutren del creciente malestar de la gente, al que se une la crisis de representación generalizada en una sociedad que se ha visto envuelta en un cambio exponencial en las últimas dos décadas, de la mano de la revolución digital.

La bajísima tasa de participación en Chile, como la que se da en otros países ya referidos, es un indicador de ello a pesar de que por

primera vez se desdobló la cita electoral en dos jornadas y se dio el aliciente de unos comicios inéditos para elegir a la primera autoridad de las regiones. Otro indicador resulta la profunda fragmentación de las opciones políticas que van a constituir la Asamblea, como sucede en un escenario de paroxismo en Perú, aunque también en Ecuador, y en México, donde los partidos tradicionales han obtenido pésimos resultados; y, finalmente, el tercer elemento significativo es el ascenso de candidaturas independientes que reflejan el individualismo rampante.

La fatiga se ve alimentada también por procesos de militarización de la política que parecían periclitados. Uno de los rasgos más peculiares del gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha sido la creciente dotación de poderes a las fuerzas armadas en cuestiones tanto relativas a la construcción de infraestructuras como en la paulatina militarización del orden público.<sup>20</sup> De igual manera, Jair Bolsonaro, de origen profesional militar, ha posicionado a los militares brasileños con una presencia notable en su gabinete.

Sin embargo, la pandemia está sirviendo para abrir nuevos horizontes que podrían revitalizar a la política en la región. Aunque se mantienen los patrones del extractivismo se está logrando habilitar discusiones sobre la transición ecosocial, la reforma tributaria, las diferentes formulaciones sobre el ingreso básico universal y el paradigma de los cuidados (Svampa, 2021), en una suerte de replanteamiento del fallido modelo neoliberal. De hecho, es interesante constatar el mayor desarrollo de la protección social durante la pandemia en Brasil, aunque pareciera contradictorio, y en México, Colombia o Argentina (Blofield et al., 2021).

<sup>20</sup> El Ministerio de Defensa mexicano incrementó su presupuesto en términos nominales un 40% entre 2018 y 2021 (*The Economist*, 01-07/05/2021, pp. 37-38).

## Consideraciones finales

Además de todo lo expuesto, y si se considera el contexto, el desarrollo exponencial de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación [TICs] en el último cuarto de siglo impone una agenda que necesariamente tiene que ser considerada en un ámbito muy diferente (Alcántara, 2019b). Ello acompaña a lo enunciado en los apartados anteriores de este texto. Su alcance universal no escapa a la realidad latinoamericana. En este sentido, cuatro elementos llaman poderosamente la atención.

En primer lugar, la política hoy debe tener en cuenta que su sujeto, el individuo, vive en un contexto de alienación que, si bien es diferente al que articuló una profusa carga teórica el siglo pasado, se encuentra definido por un proceso de intensa híper individualización, en un marco de insólita presencia de las TICs. Esta situación hace que la acción colectiva sea muy diferente porque se articula a través de unos mecanismos ajenos a la tradicional movilización social o a la clásica vida de partido. De esta manera, las potenciales reformas en el seno de la representación, referidas tanto al Poder Legislativo como a su relación con el Poder Ejecutivo, pareciera que deberían formularse a la carta, algo para lo que la inteligencia artificial puede ayudar enormemente, pero, inmediatamente, se registra el problema de la propia definición de las TICs, en el sentido de la inexistencia aparente de intermediadores suficientemente representativos.

De hecho, y este es el segundo punto, el desarrollo de la inteligencia artificial puede conducir a una vía autoritaria y poner en riesgo las variedades de la democracia referidas al inicio de este texto. El neologismo en inglés del *aithoritarianism*<sup>21</sup> es la amenazante vía resultante que se interroga por el lugar que va a ocupar la decisión política en un mundo dominado por los algoritmos donde, como ha apuntado Han (2014, p. 109), la voluntad general rousseauiana no

<sup>21</sup> *The Economist* (18/12/19).

sea sino la media de aquellos, como en el escenario presente dibujado por la inteligencia artificial en el que imperan los datos: “la voluntad general se forma sin comunicación alguna. Se forma de valores estadísticos intermedios”.

Esto conduce al tercer punto relativo al desfase de las instituciones políticas en función de lo que acontece en la calle, según se corrobora constantemente. La propia idea de representación, tan atada al desarrollo de la democracia, está articulada mediante mecanismos dieciochescos concretos y simbólicos. Aspectos como las reuniones en sede parlamentaria, las campañas electorales, los sondeos de opinión o los referidos a la jornada electoral con el ritual de desplazarse hasta el lugar de votación son difícilmente compatibles para una sociedad que compra cualquier cosa mediante su celular o que maneja una criptomoneda, gracias a una forma novedosa de construcción de confianza.

Por último, el asunto se complica debido a que la propia inteligencia artificial está en manos de empresas privadas. Los poderes públicos, por ahora, son meros observadores de lo que acontece. Hasta hace poco se creía tener enfrente al Estado como instancia de dominación que arrebatava información a los ciudadanos en contra de su voluntad. Sin embargo, esa época quedó atrás. Hoy las personas dan información de cualquier aspecto de su vida de forma voluntaria y sus actividades son monitoreadas y captadas permanentemente. Las empresas tecnológicas utilizan inteligencia artificial para convertir esta información en “productos predictivos” que anticipen el comportamiento de cada individuo (no solo en lo que a hábitos de compra se refiere) y comercian con ellos en el nuevo mercado de “futuros de comportamiento” (Zuboff, 2019). Por ello, la posibilidad de evaluar, por ejemplo, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo tan relevantes en el orden político latinoamericano requiere alcanzar unos objetivos mínimos relativos a la realidad circundante con nuevos instrumentos más pertinentes, algo que todavía es poco menos que quimérico. Solo tareas cosméticas y de un incrementalismo exasperante tienen visos de poder salir adelante, como siempre

fue, pero con resultados, esta vez, más decepcionantes que nunca (si cabe) contribuyentes a la esclerosis de las democracias fatigadas.

## Bibliografía

Alcántara, Manuel (2019a). Los partidos y la fatiga de la democracia. Especial referencia para el caso de América Latina. *Revista Derecho Electoral*, 28, 1-24.

Alcántara, Manuel (2019b). Las constricciones de la agenda de las reformas políticas. A propósito de la división de poderes. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 203-212. DOI: 10.15446

Alcántara, Manuel (2020a). América Latina vota (2017-19): Elecciones en el marco de una democracia fatigada. En Manuel Alcántara Sáez (dir.), *América Latina vota, 2017-2019* (pp. 531-550). Madrid: Tecnos.

Alcántara, Manuel (2020b). El estudio de la política en la era digital. En Manuel Alcántara Sáez y Porfirio Cardona Restrepo. *Dilemas de la representación democrática* (pp. 33-60). Valencia: Tirant lo Blanch.

América Latina: los países donde más aumentó la pobreza extrema durante la pandemia (20 de mayo de 2021). *El Economista*. <https://www.economista.net/economia/America-Latina-los-paises-donde-mas-aumento-la-pobreza-extrema-durante-la-pandemia-y-los-dos-donde-inso-litamente-bajo-20210520-0007.html>

Así muere la República (06 de mayo de 2021). *El Faro*. <https://elfaro.net/es/202105/columnas/25463/As%C3%AD-muere-la-Rep%C3%BAblica.htm>

Avritzer, Leonardo (11 de mayo de 2021). Brasil: crisis política, pandemia y judicialización. *Latinoamérica21*. <https://latinoamerica21.com/es/brasil-pandemia-crisis-politica-y-judicializacion/>

Bárcena, Alicia (2021). Efectos socioeconómicos de la COVID-19 en América Latina y el Caribe y perspectivas de recuperación. *Pensamiento Iberoamericano*, 3ª época, 62-87.

Bauman, Zygmunt (2006). *Vida líquida*. Barcelona: Espasa

Blofield, Merike; Lustig, Nora y Trasberg, Mart (2021). La protección social durante la pandemia: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. *Pensamiento Iberoamericano*, 3ª época, 110-124.

Camhaji, Elías (29 de abril de 2021). “La gestión de la pandemia en México ha sido un fracaso fenomenal”. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-04-30/la-gestion-de-la-pandemia-en-mexico-ha-sido-un-fracaso-fenomenal.html>

Castiglioni, Roxana (2020). La política chilena en tiempos de pandemia. Entre la (des)movilización social y la crisis sanitaria. *Nueva Sociedad*, 287, 68-79. <https://www.nuso.org/articulo/la-politica-chilena-en-tiempos-de-pandemia/>

Fuchs, Marie Christine y Querido, Leandro (eds.) (2021). *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Gallón, Matalie y Rivers, Matt (31 de mayo de 2021). Al menos 88 políticos han sido asesinados en México desde septiembre rumbo a las elecciones del 6 de junio. *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/31/mexico-88-politicos-asesinados-septiembre-elecciones-trax/>

González, Enric (21 de mayo de 2021). Los problemas de “Pepín” Simón, el hombre del subsuelo de la justicia argentina. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-05-21/los-problemas-de-pepin-simon-el-hombre-del-subsuelo-de-la-justicia-argentina.html>

Han, Byun Chul (2014). *Psicopolítica*. Barcelona: Herder.

Las cifras para entender el estallido social en Cali (10 de mayo de 2021). *El Espectador*. [https://www.elespectador.com/economia/las-cifras-para-entender-el-estallido-social-en-cali/?utm\\_source=Icommarketing&utm\\_medium=email&utm\\_content=EE\\_LeExplica\\_REG\\_02-06-2021&utm\\_campaign=Icommarketing++Suscripciones++EE+le+explica+2-6-21](https://www.elespectador.com/economia/las-cifras-para-entender-el-estallido-social-en-cali/?utm_source=Icommarketing&utm_medium=email&utm_content=EE_LeExplica_REG_02-06-2021&utm_campaign=Icommarketing++Suscripciones++EE+le+explica+2-6-21)

Malamud, Carlos y Núñez, Rogelio (2021). La democracia latinoamericana tras un año de epidemia. ARI 42/2021. Madrid: Real Instituto Elcano. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari42-2021-malamud-nunez-democracia-latinoamericana-tras-un-ano-de-pandemia](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari42-2021-malamud-nunez-democracia-latinoamericana-tras-un-ano-de-pandemia)

Manetto, Francesco (23 de mayo de 2021). El desgaste de Morena y el choque del Gobierno con el Poder Judicial marcan el último tramo de la campaña. *El País*. <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2021-05-24/el-desgaste-de-morena-y-el-choque-con-el-poder-judicial-marcan-el-fin-de-la-campana.html>

Martí, Salvador y Alcántara, Manuel (coords) (2020). *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19*. Madrid: Marcial Pons.

Mexico's president is giving the armed forces new powers (01-07 de mayo de 2021). *The Economist*. <https://www.economist.com/the-americas/2021/04/29/mexicos-president-is-giving-the-armed-forces-new-powers>

Natason, José (2020). Argentina, el virus y el presidente. *Nueva Sociedad*, 287, 60-67. <https://www.nuso.org/articulo/argentina-el-virus-y-el-presidente/>

Nueva Asamblea Legislativa, aliada de Bukele, destituye a jueces constitucionales del Supremo (01 de mayo de 2021). *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/internacional/efe/oficialismo-salvadoreno-pide-destituir-a-jueces-constitucionales-del-supremo-breaking/>

OEA (06 de mayo de 2021). Comunicado de la Secretaría General sobre elección de magistrados del CSE y reforma electoral en Nicaragua.

[https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-047/21](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-047/21)

Quesada, Juan Diego (02 de mayo de 2021). Duque cede a las protestas y retira la reforma tributaria de Colombia. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-05-02/el-presidente-de-colombia-retira-la-reforma-tributaria.html%20de%2002.05.21>

Romero Ballivián, Salvador (2020). *Elecciones en América Latina*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral e IDEA Internacional.

Stefanoni, Pablo (2020). Brasil: pandemia, guerra cultural y precariedad. Entrevista a Lena Lavinas. *Nueva Sociedad*, 287, 49-59. <https://www.nuso.org/articulo/brasil-pandemia-guerra-cultural-y-precariedad/>

Svampa, Maristella (2021). La pandemia desde América Latina. Nueve tesis para un balance. *Nueva Sociedad*, 291, 80-100. <https://www.nuso.org/articulo/la-pandemia-desde-america-latina/>

Zuboff, Shoshana (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Londres: Public Affairs.

# Elecciones en pandemia, contra viento y marea

*Osvaldo Iazzetta*

## **Lo que mostró la pandemia**

La pandemia desatada en 2020 representó un reto desconocido para la vida pública y para las instituciones políticas que organizan nuestra vida en común. La batería de medidas implementadas para detener los contagios incluyó drásticas restricciones a la circulación, cancelación de espectáculos, cierre de escuelas, comercios y administración. Estas medidas produjeron, como contrapartida, un crecimiento anticipado del trabajo remoto y una expansión de formas de interacción virtual que, si bien ya conocíamos, se volvieron excluyentes bajo la pandemia.

Esta forma de sociabilidad forzada no resultó indiferente para las democracias, que fueron puestas a prueba, y enfrentaron una situación límite que exigió a los gobiernos gestionar la incertidumbre sin comprometer las libertades básicas garantizadas por este régimen. Un mapeo de lo sucedido muestra experiencias dispares en las que la gestión de la excepcionalidad, así como el mantenimiento de las rutinas y libertades democráticas, fueron combinadas de modos diferentes, que reflejaron legados históricos y trayectos democráticos diversos.

Lo cierto es que se restringieron las manifestaciones públicas en espacios abiertos –aunque eso no impidió las protestas en numerosos países–, los órganos legislativos suspendieron sus sesiones o las mantuvieron de manera virtual –a pesar de que se restableció la presencialidad cuando las condiciones sanitarias lo permitían–, y los gobiernos apelaron a recursos de excepción reservados para momentos de emergencia o catástrofe natural. Se trata de signos atípicos para una democracia, que pasaron a ser normales bajo la pandemia. En suma, la vida política fue suspendida en muchos aspectos pero, pese a ello, en la mayoría de los casos logró mantenerse un kit básico del repertorio institucional que distingue a una democracia de otros regímenes.

En ese contexto de restricciones en el que muchas prácticas y rutinas democráticas se interrumpieron por razones sanitarias, la realización de elecciones representó un signo de continuidad y vitalidad que reanimó el compromiso de la ciudadanía con la democracia, en un momento en el que otras formas de expresión cívica fueron canceladas temporariamente.

Un año después de iniciada la pandemia, se habían celebrado elecciones nacionales y subnacionales en más de 100 países.<sup>1</sup> Esa tendencia se mantuvo constante durante 2021: en los primeros siete meses de ese año se realizaron elecciones nacionales en 51 países y un número significativo de nuevas elecciones (entre las que se cuentan las presidenciales de Chile y Nicaragua, y las de medio de término en Argentina) están programadas para los meses restantes.<sup>2</sup>

Muchas elecciones debieron posponerse o se efectuaron con adaptaciones. Sin embargo, las cifras son elocuentes y revelan cuán paradójal resulta que una institución devaluada y denostada por sus limitaciones se haya convertido en el principal –cuando no

<sup>1</sup> Véase Asplund (19/02/2021). En el inicio de la pandemia –agrega este autor–, muchos países pospusieron las elecciones, pero a partir de junio de 2020 hubo cambio de tendencia y los comicios comenzaron a celebrarse nuevamente.

<sup>2</sup> Véase la Guía Electoral de la Fundación Internacional de Sistemas Electorales: <https://www.electionguide.org>

el único– vínculo activo de la ciudadanía con la democracia, en un tiempo dominado por el miedo y la incertidumbre.

No obstante, la experiencia internacional muestra que en muchos casos la pandemia tuvo efectos negativos sobre la asistencia a las urnas: ocurrió en Francia –con una caída de 17,5% respecto a 2014–, en Taiwán, República Dominicana, República Checa y Austria, países en los que la participación cayó en un promedio del 7%. En tanto, en países como Corea del Sur y Uruguay, la participación no se vio afectada.<sup>3</sup>

En otros casos en cambio, se superaron los registros históricos de asistencia, y el interés por votar prevaleció sobre el miedo natural de contagio, aun cuando las fechas programadas coincidieran con el pico de casos (EE.UU., Bolivia, etcétera).

En estos países, que comparten escenarios electorales muy polarizados, el alto nivel de participación indica que el contexto sanitario no representó un freno para la ciudadanía. No obstante, ¿qué estímulos debe ofrecer una elección para que la ciudadanía participe pese al riesgo de contagio? ¿Qué evaluación de costos debe mediar para que la opción por votar esté por encima del riesgo sanitario?

Por supuesto, esta evaluación exige matizarse. Se debe distinguir entre los casos en los que el voto es obligatorio o voluntario, y también el repertorio de facilidades ofertadas en cada país para incentivar la participación electoral: ampliación de los días disponibles para votar de manera presencial o para hacerlo anticipadamente por vía postal (EE.UU.), entre algunas de las opciones ensayadas para atraer al electorado.

De todos modos, y en función de esa diversidad de situaciones, es inocultable que algunas elecciones presentan mayor “densidad dramática” que otras, según lo que se ponga en juego en ellas. En las ocasiones en que la disputa es muy reñida, el voto no es entendido solo como un ejercicio cívico rutinario, sino que también se concibe

<sup>3</sup> Véase Zovatto, Tchintian y Abdala (2020). Sobre el caso uruguayo pueden consultarse los textos reunidos en este libro.

como una apuesta destinada a impedir un escenario que se presume más perjudicial, lo cual eleva, de este modo, el costo de no participar.<sup>4</sup>

En contextos de fuerte polarización, las elecciones pueden contribuir a exacerbar ese clima, o bien pueden convertirse en una oportunidad para gestar una mayoría interesada en desescalar esa conflictividad y descomprimir el estrés social previo.<sup>5</sup> En esos casos, la ciudadanía encuentra en el voto un modo pacífico de destrabar una situación de *impasse* y una herramienta eficaz para encauzar un momento crítico que traumatiza a la sociedad.

Es lo que sucedió en la elección presidencial de EE.UU. del 03/11/2020. En ella, parece haber primado el hartazgo frente al clima de intolerancia y virulencia incentivado durante cuatro años desde el más alto nivel gubernamental (2017-2021), que impregnó ese momento de una intensidad emocional infrecuente.

Son varios los ejemplos que repiten este comportamiento durante la pandemia, y lo distintivo de esas elecciones es que muestran un aumento en el porcentaje de votantes, con respecto a las realizadas en tiempos de normalidad. Probablemente, la más emblemática de ellas sea la elección presidencial de EE.UU. de 2020, con un 66,7% de votantes frente al 55,4% de 2016, y el 58,2% de 2008. Algo similar sucedió en otros casos en los que la ciudadanía percibió que se ponía en juego algo más que la renovación de autoridades ejecutivas y legislativas. Podemos constatarlo en la elección presidencial boliviana (18/10/2020), con un porcentaje del 88,42% –88,31% en 2014–; en el

<sup>4</sup> Algunos estudios recientes reclaman prestar atención no solo al costo de votar, sino también al de abstenerse (Erdem Aytaç y Stokes, 2021). Este enfoque sugiere que en elecciones reñidas, en las que existe temor por los efectos perjudiciales que podría acarrear un resultado desfavorable, las explicaciones basadas en la economía –costos/beneficios– resultan insuficientes. Por tal motivo, sugieren recurrir a la psicología política para entender cómo inciden emociones como el miedo, la ira o la indignación en la decisión de votar.

<sup>5</sup> La oferta del Partido Demócrata, al proponer un candidato de perfil moderado como Joe Biden, permitió tomar distancia del clima confrontativo que creaba Donald Trump. De este modo, los demócratas se ubicaron por encima de la grieta cultural alentada por aquel. Eso permitió cautivar al votante independiente que rechazaba el estilo agresivo y el ambiente de confrontación vivido durante el mandato de Trump.

plebiscito chileno (25/10/2020), con un 50,9% de participación, la mayor desde que se estableció el voto voluntario en 2012;<sup>6</sup> en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de Ecuador (21/03/2021), con el 82,62% –82,91% en la segunda vuelta de 2017–; o en la elección de la Comunidad de Madrid (04/05/2021), en la que, con toque de queda y limitaciones para reuniones en espacios abiertos, votó el 76 % del electorado, 12 puntos más que en las de 2019.

En estas elecciones se dirimían rumbos y propuestas muy contrastantes, y el aumento de participación refleja un interés que logró suspender temporariamente el temor instalado por la emergencia sanitaria. Son circunstancias muy especiales que las sociedades viven como un *momento bisagra* y movilizan emociones que no se activan con frecuencia y parecen indiferentes a las adversidades del contexto.

Las elecciones son una herramienta democrática que puede sellar la continuidad de una situación preexistente o convertirse, como ha sucedido en muchos de estos ejemplos, en una oportunidad para crear otro escenario que traduzca y refleje una nueva relación de fuerzas. El clima de incertidumbre institucional abierto en Bolivia tras la destitución del presidente Morales en 2019; la pérdida de representatividad de las instituciones y el descrédito de la dirigencia que las movilizaciones chilenas pusieron de manifiesto a fines de ese mismo año; o el estrés social que vivió EE.UU. bajo una polarización atizada desde el nivel presidencial durante el gobierno de Trump encontraron en las urnas un cauce institucional que no basta para remover los problemas que le dieron origen, pero contribuyen a crear un ámbito más favorable para su resolución. Como sostiene Pasquino, cuando se refiere al caso de EE.UU., la democracia enfrentó allí

<sup>6</sup> En el plebiscito participaron 7.562.000 de personas sobre un padrón de 14 millones, lo que implica el mayor número de votantes desde el retorno a la democracia (Zovatto y Jaraquemada, 2021). Para dimensionar este nivel de participación conviene comparar el 50,9% alcanzado con otros actos electorales desde que se instauró el voto voluntario: 46,6% en la presidencial y parlamentaria de 2017 y 49% en segunda vuelta presidencial; 34,8% en las municipales de 2016; 41,8% en la segunda vuelta presidencial de 2013; 43% en las municipales de 2012 (Heiss, 2021).

un gran desafío, pero pudo resolverlo al valerse de herramientas institucionales como las que ofrecen las decisiones electorales.<sup>7</sup>

Sabemos que las elecciones son insuficientes para definir el desempeño, ejercicio y calidad de una democracia, pero las experiencias mencionadas nos recuerdan las potencialidades que este momento fugaz encierra para crear otro escenario e instalar otra agenda pública. Este elogio se mueve dentro de un registro que posiblemente no vaya más allá de la afirmación de Popper, para quien la democracia es un régimen en el que, gracias a las elecciones, los ciudadanos pueden librarse de sus gobernantes “[...] sin derramamiento de sangre” ([1945] 1985: Tomo I, p. 128).

Esa misma defensa resuena en textos muy influyentes de los años ochenta, como *El futuro de la democracia* (Bobbio [1984] 1994, p. 98), cuando la tercera oleada democratizadora comenzaba a extenderse por América Latina. Sin embargo, algunos ecos de esta reivindicación podemos hallarlos en autores que aún creen indispensable recordar el poder que encierra el momento electoral, pese a sus límites. ¿Por qué todavía se nos hace necesario defender las elecciones?, se pregunta Przeworski y responde:

Las elecciones, al menos las que son competitivas, tienen muchas virtudes: hacen que los políticos pongan atención a los ciudadanos, provocan que las decisiones colectivas reflejen la distribución de las preferencias individuales, y permiten llevar a cabo la hazaña emocional de “echar a los bribones” (2010, p. 147).

Algunos desenlaces electorales que observamos bajo la pandemia confirman el valor de las elecciones y justifican la defensa ensayada por estos autores en momentos tan distintos. Sin embargo, a nadie escapa que esta alabanza se da en un clima de fuerte desencanto con la democracia, que también se proyecta sobre las elecciones como uno de sus principales pilares. Sobre estas últimas recaen serias sospechas respecto de su utilidad para definir el rumbo de un gobierno,

<sup>7</sup> Véase la evaluación de Pasquino sobre esta elección en Keve (2021).

o se las subvalora frente a otros componentes del régimen democrático. En ese sentido, la literatura de las dos últimas décadas ilustra crudamente este clima y ha expuesto los límites e insuficiencias de la elección como una institución central del gobierno representativo.

## El debate sobre las elecciones antes de la pandemia

*Escribí alguna vez que la democracia es un abuso de la estadística; yo he recordado muchas veces aquel dictamen de Carlyle, que la definió como el caos provisto de urnas electorales. El 30 de octubre de 1983, la democracia argentina me ha refutado espléndidamente. Espléndida y asombrosamente [...]. Es casi una blasfemia pensar que lo que nos dio aquella fecha es la victoria de un partido y la derrota de otro. Nos enfrentaba un caos que, aquel día, tomó la decisión de ser un cosmos. Lo que fue una agonía puede ser una resurrección.*

Jorge Luis Borges<sup>8</sup>

Incluso para un escéptico como Borges, las elecciones inaugurales celebradas en Argentina en 1983 tuvieron el carácter de una gesta emocional muy semejante a la que describe Przeworski en su defensa del “electoralismo”. Se trata de una sensación que se renueva en cada ocasión en que las elecciones logran convertirse en “parte de la solución” y contribuyen a abrir un nuevo ciclo para las sociedades, como sucedió bajo la pandemia en los casos mencionados en el apartado anterior.

Sin embargo, una vez superado el entusiasmo inicial que rodea a los procesos de redemocratización, y a medida que el acto de votar se rutinizaba, las elecciones dejan de ser esa *fiesta cívica* del momento inaugural, para convertirse en una tediosa carga pública –especialmente

<sup>8</sup> El último domingo de octubre. *Clarín*, 22 de diciembre de 1983.

donde aún posee carácter obligatorio–, despojada del atractivo original y de las bondades atribuidas durante su ausencia.

El voto es valorado en sociedades privadas del derecho a ejercerlo, como sucede en muchos países que no viven en democracia. No obstante, ni bien se vuelve rutina y su permanencia resulta descontada, adviene de manera inevitable cierto desencanto, al revelarse como un instrumento limitado de participación, de control y de cambio.<sup>9</sup>

Sobran evidencias de que la voluntad colectiva expresada a través del voto se ha vuelto impotente frente a las decisiones adoptadas por poderes no electivos que burlan su mandato. Esto da origen a lo que Wolfgang Streeck llama “pérdida de poder adquisitivo de las urnas” (citado en Habermas, 2000, p. 127). La frustración que experimentan los electores ante el incumplimiento del programa votado es compartida por quienes resultan electos y comprueban, desde el gobierno, que pueden hacer menos de lo que creían posible desde el llano: el problema ya no es ganar las elecciones, sino lo poco que se puede hacer una vez que se ganan.

Los gobiernos deben medirse y lidiar con poderes corporativos –globales y domésticos– carentes de legitimidad electoral pero dotados de una enorme capacidad para condicionar la acción de aquellos y vaciar de sustancia la voluntad democrática reflejada en las urnas. La literatura de las dos últimas décadas resalta los límites de las democracias para impedir el traslado de la decisión hacia esferas sustraídas de todo control democrático e insensibles a las preferencias que los ciudadanos expresan con su voto (Habermas, 2000; Crouch, 2004).

Este pesimismo es compartido por autores como Mair (2007, 2017), para quien el control sobre la toma de decisiones políticas está

<sup>9</sup> Manin, Przeworski y Stokes (2002, p. 31) han señalado que, una vez que los ciudadanos eligen a sus representantes, no disponen de medios institucionales para forzarles a respetar sus promesas y solo pueden sancionar las desviaciones de los mandatos después de haber sufrido sus efectos. El voto es solo un mecanismo de *control retrospectivo* que sirve para sancionar al gobierno que no ha cumplido su mandato, una vez que ha concluido.

fuera del alcance de los ciudadanos, y los vuelve *no soberanos*. Ello encierra, según Mair (2007, p. 22), el riesgo de deslizarnos hacia una democracia carente de su componente popular, es decir, una democracia sin el pueblo.<sup>10</sup>

Mair (2007, p. 25) no subestima el voto, sino todo lo contrario, pero tampoco ignora sus límites para incidir en el rumbo de las decisiones gubernamentales, a riesgo de volver irrelevante la democracia. Si bien aspira a potenciar la democracia, es consciente de que esa búsqueda se torna más difícil mientras persista una ciudadanía desencantada con los partidos políticos y con las posibilidades de cambio que ofrece el voto.

Esta lectura merece distinguirse de otra interpretación que –por motivos diferentes– *subvalora* las elecciones frente a otros momentos del régimen democrático. Para los enfoques que alertan sobre el avance de formas “iliberales” de democracia (Zakaria, 1998), el componente constitucional prima sobre el popular, y la apuesta se resuelve, finalmente, con la anteposición de tribunales independientes a las elecciones. En este enfoque, el pilar electoral y el componente popular ya no son el centro de la noción de democracia. Zakaria resume esta postura del siguiente modo: lo que diferenció “a los gobiernos de Europa y EE.UU. de los del resto del mundo, no fue la democracia sino el liberalismo constitucional. El ‘modelo occidental’ no se caracteriza tanto por los plebiscitos de masas cuanto por el juez imparcial” (1998, p. 93).

Esta interpretación es un espejo invertido de otros enfoques contemporáneos que, en las antípodas de aquella, *hipervaloran* la soberanía popular como la máxima expresión de democracia. Ellos sostienen una versión exagerada del *electoralismo* democrático que muestra dificultades para aceptar el ejercicio regulado del poder surgido de las urnas.<sup>11</sup> La literatura sobre el fenómeno del populismo ofrece numerosos ejemplos de líderes que se aferran al voto como

<sup>10</sup> Rosanvallon coincide con este juicio: nuestros regímenes –sostiene– son democráticos en el sentido de que el poder sale de las urnas, pero “[...] el pueblo, pasado el momento electoral, se percibe muy poco soberano” (2017, p. 157).

<sup>11</sup> Una crítica de este enfoque puede hallarse en Murillo (2017) y Peruzzotti (2017).

único principio de legitimidad democrática y conciben la democracia como un simple sistema de mayorías basado en elecciones (Urbinati, 2015). El riesgo, en este caso, es la “[...] asimilación de la democracia exclusivamente a la elección, reduciéndose al pueblo a su expresión aritmética momentánea” (Rosanvallon, 2020, p. 245).

Este breve repaso de las principales vertientes teóricas actuales nos indica que las democracias contemporáneas se debaten entre dos posiciones unilaterales y excluyentes que jerarquizan uno de los dos componentes señalados tiempo atrás por Dahl ([1956] 2001): el constitucional y el popular. Por una parte, están quienes privilegian la “democracia popular” basada en el voto; por la otra, quienes anteponen la “democracia constitucional” fundada en la independencia de poderes.

Sin embargo, este divorcio parece olvidar, como lamentaba Mair (2015), que la democracia es al mismo tiempo, *popular* y *constitucional*, y se basa tanto en el voto del pueblo como en la independencia de poderes. Esta tensión no se resuelve mediante la negación uno de los términos, pues la democracia descansa, finalmente, sobre un delicado y tenso equilibrio entre esos componentes, y precisa de ambos para no traicionar su esencia.

Como sostiene Innerarity (2020, p. 35), la actual crisis de la democracia es, también, una crisis de *unilateralización* de alguno de estos elementos y, por ende, exige ser pensada de manera conjunta y equilibrada. El desafío –agrega este autor– reside en poder combinar institucionalmente la soberanía popular con la sospecha sobre esta misma soberanía (2020, p. 38).

## **Reivindicar las elecciones para ir más allá de ellas**

El derecho a votar ha sido una de las principales conquistas de la democracia, y su historia es, en buena medida, la historia del perfeccionamiento electoral.<sup>12</sup> Visto en perspectiva histórica, la saga de la

<sup>12</sup> Véase Innerarity (2020, pp. 236-238) y Rosanvallon (2015, p. 347).

democracia moderna está estrechamente ligada a la expansión de ese derecho y a la ampliación del universo de personas facultadas para ejercerlo.

Tal es así que el grado de *democratización* alcanzado por un país se resumía en los avances relacionados con “quiénes” eligen y “dónde” eligen (Bobbio, [1984] 1994, p. 71). Durante mucho tiempo, este criterio sirvió de referencia para juzgar el alcance de los procesos democratizadores, que podían medirse en función del *público* habilitado para elegir y de los *ámbitos* comprendidos bajo esta práctica.

No se trata de descartar este criterio a la hora de evaluar a una democracia, pero, sin dudas, ocupa hoy un lugar más acotado que debe complementarse con otros elementos de juicio. El voto es tan necesario como insuficiente para avanzar hacia una democracia compleja y de calidad y la democracia incluye otras instancias que la amplían y enriquecen, entre una elección y otra.

Los informes elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2004, 2007) sobre el estado de la democracia en la región latinoamericana señalan que la “democracia electoral” es un piso indispensable, pero al mismo tiempo insuficiente para garantizar una democracia de “ciudadanía” que asegure la efectividad de los derechos prometidos por este régimen.

Del mismo modo, la idea de “democracia poselectoral” que Rosanvallon (2017) introdujo algunos años después comparte el reconocimiento de que lo electoral es un umbral mínimo, pero se requiere de otro andamiaje para dotar de mayor complejidad a esa democracia, una vez garantizadas las elecciones libres y periódicas.

Los conceptos de “democracia electoral” (PNUD, 2004, 2007), o democracia “poselectoral” (Rosanvallon, 2015, 2017; Innerarity, 2020), surgidos en las dos últimas décadas, coinciden en presentar las elecciones como un recurso indispensable pero limitado para lograr una democracia plena. Ella debe complementarse con una democracia de “ciudadanía” (en la versión del PNUD), o de “ejercicio” y de “apropiación” (en la versión de Rosanvallon 2015, 2017).

Es difícil no coincidir con este balance que concibe a las elecciones como un punto de partida, pero no de llegada, en un proceso democratizador siempre inacabado. Sin embargo, el convencimiento de que es preciso ir “más allá de las elecciones” no debe hacernos perder de vista que ellas son, y seguirán siendo, un pilar fundamental que debe complementarse con otras formas de expresión y participación, que traduzcan, en el diseño y dinámica de nuestras democracias, la complejidad de nuestro tiempo.

## **Las elecciones después de la pandemia**

El papel cumplido por las elecciones bajo la pandemia nos ha confirmado la vigencia, necesidad y utilidad de esta herramienta “simple”, que fue una pieza fundamental en el surgimiento de la democracia moderna. Los dos últimos años (2020-2021) no fueron un bienio más para nuestras sociedades. Fueron tiempos de angustia e incertidumbre en los que toda la humanidad fue sometida a un experimento social de alcance global que significó un duro reto para nuestra vida pública y privada.

Esta emergencia sanitaria también puso a prueba la capacidad de las democracias para mantener sus instituciones, libertades y rutinas –entre ellas, las electorales–, en un desafío a la excepcionalidad del momento. En algunos países, las elecciones fueron suspendidas y reprogramadas, pero han sido muchos más los que respetaron sus calendarios, pese a las circunstancias. En ese marco, efectuaron adaptaciones y ajustes en las campañas y en la logística electoral, para garantizar un ambiente más seguro y reducir el riesgo de contagio.

Este contexto fue un estímulo inesperado para ampliar el repertorio de opciones. En ese sentido, se extendieron los días y horarios previstos para ejercer el derecho a votar de manera presencial, se facilitó el voto anticipado por correo (en EE.UU., nuevos estados adoptaron esta modalidad, ya contemplada en otros distritos), o se implementaron urnas móviles. Todas estas alternativas fueron

innovaciones y ensayos que aportaron soluciones en un momento de emergencia, y que tal vez merezcan seguir explorándose para asegurar una mayor participación y un acceso más equitativo al voto en el futuro.<sup>13</sup>

Las elecciones son una institución formal que debe ser preservada y perfeccionada, sin olvidar que, en muchas democracias de nuestra región, es una de las pocas instituciones fuertes en un contexto de instituciones débiles. Su fortaleza, sin embargo, no podría explicarse sin una coalición que la sostenga y sin acuerdos mínimos basados en la experiencia y en la evaluación de que el costo de no respetarla siempre será mayor (como nos enseña la turbulenta historia política del siglo XX) que el de mantenerla y respetarla.<sup>14</sup>

En suma, las elecciones son un pilar decisivo de las democracias y, si bien no se reduce a la voluntad del pueblo, tampoco hay democracia sin ciudadanos soberanos que expresen libremente sus preferencias a través de las urnas.

## **Bibliografía**

Asplund, Erik (19 de febrero de 2021). Elecciones Covid-19: la salud y la salud en los centros de votación. *IDEA International*. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-la-salud-y-la-seguridad-en-los-centros-de-votaci%C3%B3n>

Asplund, Erik (12 de abril de 2021). Las elecciones y la Covid-19: cómo se ampliaron las disposiciones electorales especiales en 2020.

<sup>13</sup> Véase Asplund (12/04/2021).

<sup>14</sup> Una revisión actualizada sobre la debilidad y fortaleza de las instituciones latinoamericanas puede hallarse en Murillo, Levitsky y Brinks (2020).

IDEA International. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-covid-19-como-se-ampliaron-disposiciones-electorales>

Bobbio, Norberto. ([1984] 1994). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Planeta-Agostini.

Borges, Jorge Luis (22 de diciembre de 1983). El último domingo de octubre. *Clarín*.

Crouch, Colin (2004). *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.

Dahl, Robert ([1956] 2001). La poliarquía. En Albert Batlle i Rubio (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 77-92). Barcelona: Ariel.

Erdem Aytac, Selim y Stokes, Susan C. (2021). *¿Para qué molestarnos en hacer oír nuestras voces? Las razones que nos llevan a participar en elecciones y protestas*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Habermas, Jürgen (2000). El Estado-nación europeo y las presiones de la globalización. *New Left Review*, 1, 121-134.

Heiss, Claudia (2021). Chile: la Constitución que viene. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/chile-la-constitucion-que-viene/>

Innerarity, Daniel (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia-Gutenberg.

Keve, Carolina (19 de marzo de 2021). Gianfranco Pasquino: “Los peronistas creen que saben más que todos”. *Clarín. Revista Ñ*. [https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/gianfranco-pasquino-peronistas-creen-saben-0\\_3z5cCLObj.html](https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/gianfranco-pasquino-peronistas-creen-saben-0_3z5cCLObj.html)

Mair, Peter (2007). ¿Gobernar el vacío? El proceso de vaciado de las democracias occidentales. *New Left Review*, 42, 22-46.

Mair, Peter (2015). La democracia más allá de los partidos. En Fernando Casal Bértoa y Gerardo Scherlis (comps.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia. La obra esencial de Peter Mair* (pp. 263-303). Buenos Aires: Eudeba.

Mair, Peter (2017). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.

Manin, Bernard; Przeworski, Adam y Stokes, Susan C. (2002). Elecciones y representación. *Zona Abierta*, 100-101, 19-49.

Murillo, María Victoria (2017). La democracia argentina, entre vaivenes e incrementalismo. *Revista SAAP*, 11(2), 203-211.

Murillo, María Victoria; Levitsky, Steven y Brinks, Daniel (2020). *La ley y la trampa en América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Peruzzotti, Enrique (2017). El populismo como ejercicio del poder gubernamental y la amenaza de hibridación de la democracia liberal. *Revista SAAP*, 11(2), 213-225.

Popper, Karl R. ([1945] 1985). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Buenos Aires: Hyspamérica, Tomo I.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2007). *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Lima: PNUD.

Przeworski, Adam (15 de abril de 2010). Democracia y elecciones: en defensa del “electoralismo” [conferencia]. *Cátedra Norbert Lechner*. Universidad Diego Portales. Santiago de Chile, Chile. <http://www.catedra-norbertlechner.udp.cl/wp-content/uploads/2016/04/Adam-Przeworski-2010.pdf>

Rosanvallon, Pierre (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.

Rosanvallon, Pierre (2017). La democracia del siglo XXI. *Nueva Sociedad*, 269, 148-162. [http://nuso.org/media/articles/downloads/EN\\_Rosanvallon\\_269.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/EN_Rosanvallon_269.pdf)

Rosanvallon, Pierre (2020). *El siglo del populismo. Historia, teoría y crítica*. Buenos Aires: Manantial.

Urbinati, Nadia (2015). El fenómeno populista. *Desarrollo Económico*, 55(215), 3-20.

Zakaria, Fareed (1998). El surgimiento de la democracia liberal. *Ciencia Política. Revista Trimestral para Colombia y América Latina*, 49, 89-110.

Zovatto, Daniel y Jaraquemada, María (28 de mayo de 2021). Análisis de las elecciones en Chile. *IDEA International*. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/analisis-de-las-elecciones-en-chile>

Zovatto, Daniel; Tchintian, Carolina y Abdala, Belén (10 de octubre de 2020). Los desafíos de ir a las urnas en tiempos de pandemia. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/los-desafios-de-ir-a-las-urnas-en-tiempos-de-pandemia-hacia-las-elecciones-nid2473728/>

# Nuevo espacio político en Bolivia

## Entre lo nacional popular y lo oligárquico liberal<sup>1</sup>

*Fernando Mayorga*

### **Introducción**

Después de las elecciones generales de 2020 y de los comicios subnacionales de 2021, el espacio político se ha reconfigurado, aunque se mantiene el protagonismo del Movimiento al Socialismo [MAS]. Este ciclo electoral estuvo precedido de una intensa polarización política que derivó en un golpe de Estado contra Evo Morales en noviembre de 2019 y en la decisión de dejar sin efecto los comicios realizados el 18 de octubre. El gobierno interino de Jeanine Áñez impulsó esa polarización durante un año, y desplegó acciones represivas –con saldos trágicos en las masacres de Senkata y Huayllani– y judiciales –con acusaciones de sedición y terrorismo– dirigidas a debilitar el MAS con miras a las elecciones generales que, finalmente y después de tres postergaciones, se llevaron a cabo el 18 de octubre de 2020.

<sup>1</sup> Ensayo publicado en Souverein, Jan y Exeni Rodríguez, José Luis (coords.) (2021). *(Re) configuración del campo político en Bolivia. Balance y horizontes del ciclo electoral 2020-2021*. FES: La Paz.

Este panorama hacía suponer que el sistema democrático estaba en la antesala de una crisis de representación política. Sin embargo, lo que se puso de manifiesto en los comicios fue, simplemente, una serie de mutaciones en la lógica representativa, sin menoscabo de la democracia. Otro aspecto destacable es la modificación en los vínculos entre oficialismo y oposición, que transitan de una relación bipolar a una lógica multipolar como efecto de una segmentación más compleja del espacio político entre campo nacional popular y campo oligárquico liberal, los cuales han sufrido importantes modificaciones en su composición.

### ***Mutaciones en la representación política***

El comportamiento electoral en octubre de 2020 y en marzo de 2021 demuestra que se han producido mutaciones en la representación política y no una crisis de representatividad. En general, la crisis se vincula con el deterioro de la legitimidad y la eficacia de las mediaciones partidistas y se expresa en el predominio de percepciones negativas en la opinión pública acerca de la política y las instituciones democráticas. Así, si los partidos son reprobados en las encuestas, se supone que la representación política está en crisis y la democracia en riesgo. Sin embargo, uno de los datos que se debe tomar en cuenta para evaluar el grado de rechazo o aceptación de los actores políticos y los partidos –y, por ende, de la democracia– es el porcentaje de asistencia a las urnas y la distribución de la votación. Es decir, la desafección ciudadana contra el sistema político tendría que traducirse en una elevada abstención, en un nítido rechazo a los partidos políticos mediante votos blancos y nulos, o en la dispersión de las preferencias electorales en múltiples siglas. Nada de esto sucedió en el reciente ciclo electoral.

La participación ciudadana en las elecciones generales de octubre de 2020 superó el 88% de votantes habilitados y fue mayor al 85% en los comicios subnacionales de marzo de 2021. Estos datos ponen en entredicho la idea de una crisis de representación política y

resaltan aún más la convicción democrática de la sociedad, porque las elecciones se llevaron a cabo en un contexto hostil a la participación electoral debido a la pandemia de COVID-19. También los porcentajes de votos en blanco (1,41%) y nulo (3,60%) en las elecciones generales de 2020 confirman esta aseveración. Es evidente que estos guarismos caracterizan a la democracia boliviana desde hace 20 años, no obstante, se mantuvieron en este ciclo electoral a pesar de la polarización ideológica y de la conflictividad social desatada entre 2019 y 2020 y el actual contexto de crisis sanitaria.

En ese sentido, es importante poner atención a la distribución de la votación para auscultar los cambios en las preferencias electorales de la sociedad y sus efectos en la representación política, con mayor razón si la orientación del voto varía entre elecciones generales y comicios subnacionales. Esta conducta se refuerza porque las elecciones generales y subnacionales no son concurrentes, y esa distancia temporal permite un mayor protagonismo de fuerzas y líderes locales, lo cual afecta la capacidad de mediación de los partidos, es decir, las únicas organizaciones de carácter nacional. Por eso, desde el establecimiento de la elección popular de autoridades departamentales en 2005, la votación muestra variaciones entre uno y otro evento. Además, varía el número de organizaciones que participan en las contiendas. Así, en las últimas elecciones generales participaron cinco partidos o frentes políticos; en cambio, en los comicios subnacionales, se presentaron 122 organizaciones y alianzas.

Es preciso destacar que, desde la aprobación de la Ley de Organizaciones Políticas, en septiembre de 2018, solamente los partidos políticos están habilitados para competir en elecciones generales. En cambio, en comicios departamentales y municipales pueden participar agrupaciones ciudadanas y organizaciones de los pueblos indígenas. Esta distinción incentiva la formación de candidaturas locales independientes de los partidos políticos, los cuales, excepto el MAS, no tienen presencia en todas las regiones.

Las elecciones generales definen la distribución horizontal del poder –esto es, las relaciones entre los órganos Ejecutivo y

Legislativo– y, por ende, el formato del sistema de partidos. Por su parte, los comicios subnacionales definen la distribución vertical del poder –es decir, los vínculos entre el gobierno central y los gobiernos autónomos departamentales y municipales– y pueden afectar las relaciones generales entre oficialismo y oposición. Los resultados de las elecciones generales, aparte de la ratificación del MAS como partido predominante, provocaron una aguda recomposición en las filas de la oposición parlamentaria. Por otra parte, los resultados de los comicios subnacionales pusieron en evidencia una mayor fragmentación y diversificación en las filas de la oposición tradicional, así como la emergencia de nuevas fuerzas y liderazgos locales que vencieron al MAS y le disputaron la representación –antaoño exclusiva– del campo nacional popular.

En suma, se disiparon los riesgos de una crisis en el sistema de representación política, pero se produjo una metamorfosis en el lazo representativo que provocó una reconfiguración del espacio político, por las transformaciones en el campo nacional popular y en el campo oligárquico liberal.

### ***Lo nacional popular y lo oligárquico liberal***

El proceso político acaece en un espacio que está conformado por campos de fuerzas o tendencias que disputan el poder estatal y la dirección moral intelectual de la sociedad. Los campos de fuerzas o tendencias contienen actores cuyas intervenciones modifican el estado de cada campo e inciden en la configuración del espacio político.<sup>2</sup> Para delimitar el análisis del espacio político boliviano, se definen dos campos: el nacional popular y el oligárquico liberal. Antes de delimitarlos y analizar su composición, es conveniente establecer

<sup>2</sup> Las tendencias entran en disputa en el espacio político que en este texto es definido, de acuerdo con Bourdieu, como “un campo de fuerzas y un campo de luchas para transformar las relaciones de fuerzas” (Bourdieu, 2001, p. 17).

algunas consideraciones acerca de *lo nacional popular* y *lo oligárquico liberal*.

*Lo nacional popular* es una categoría que está presente en la discursividad política boliviana desde la revolución de 1952, que inauguró el protagonismo político de obreros, fabriles, artesanos y campesinos. Esa noción tiene antecedentes en el pensamiento político posterior a la guerra del Chaco y se vincula con la configuración del discurso del nacionalismo revolucionario que forma parte del proceso de la “revolución nacional”. En 1944, Carlos Montenegro, autor de *Nacionalismo y coloniaje*, se refiere a la “*tendencia nacional popular* alentada por Belzu” (Montenegro, 1994, p. 57, énfasis propio) en su interpretación de la historia como una pugna entre dos tendencias –nacional y antinacional– que se encarnan en el pueblo y la oligarquía. Ese vocablo aparece de manera aislada en *Nacionalismo y coloniaje* y puede considerarse un hecho fortuito, pero resulta sugerente, puesto que se trata de una obra escrita con anterioridad a la revolución de 1952 y cuatro décadas antes del debate marxista en América Latina que, bajo influencia del pensamiento de Antonio Gramsci, recuperó el concepto de *lo nacional popular* para interpretar, desde otra perspectiva, los procesos y regímenes políticos de la primera mitad del siglo XX, que eran definidos como “populistas”, así como para reflexionar en torno a las relaciones entre revolución y democracia.

La obra de René Zavaleta Mercado se sitúa en ese debate latinoamericano –que tuvo su epicentro en la ciudad de México en los años ochenta del siglo pasado–, pero se concentra en la interpretación del proceso revolucionario que forjó el Estado del 52, sus antecedentes y, sobre todo, su derrotero. Así, enfoca su atención en la democracia, tema central de sus últimos escritos: “Cuatro conceptos de la democracia” (1981), “Forma clase y forma multitud en el proletariado minero en Bolivia” (1982) y “Las masas en noviembre” (1983). Estos textos pueden considerarse el complemento, o la parte final, de una investigación que quedó inconclusa y fue publicada de manera póstuma en 1986 con el sugerente título de *Lo nacional-popular en Bolivia*.

Su título original era “Elementos para una historia de lo nacional popular en Bolivia: 1879-1980” y su objetivo investigar “la formación de lo nacional popular, es decir, la conexión entre [...] la democratización social y la forma estatal [...]. Las pautas de socialización [...] y sus índices de poder, así como los llamados proyectos de masa” (Zavaleta Mercado, 2013, p. 147). En ese libro, continúa la veta interpretativa inaugurada por Carlos Montenegro, pero su reflexión se sitúa en el debate latinoamericano respecto al populismo y democracia, desde una perspectiva marxista de raigambre gramsciana que rescataba la distinción entre lo nacional estatal y lo nacional popular para referirse a la disputa por la construcción de la nación entre el Estado –al servicio de las clases dominantes– y el pueblo, concebido como voluntad colectiva, precisamente, nacional popular.<sup>3</sup>

Entonces, *lo nacional popular* se refiere a la presencia y accionar de actores populares –obreros, campesinos, indígenas– en la disputa hegemónica para definir la orientación de un proyecto de nación con soberanía estatal y justicia social. Esa tendencia tuvo dos momentos de victoria política con efecto estatal: la “revolución nacional” en el siglo XX, bajo el mando del Movimiento Nacionalista [MNR], y el “proceso de cambio” en el siglo XXI, bajo la conducción del MAS. Estas tendencias se caracterizan por la ampliación de la democracia con la inclusión y participación de sectores subalternos, así como por el establecimiento de una mayor autonomía relativa del Estado respecto de las clases dominantes y los intereses foráneos.<sup>4</sup>

En esa medida, *lo nacional popular* no se refiere a un sujeto sino a la acción de una voluntad colectiva que encarna una tendencia

<sup>3</sup> “Lo nacional [...] no era el dato inicial que conjunta un territorio determinado con identidades establecidas, sino el campo problemático [...] del proyecto hegemónico [...]. Lo popular, a su vez, representaba no solo lo plebeyo, sino también la posibilidad de tender lazos entre las clases subalternas, para acumular fuerzas y comandar la construcción de la nación” (Rabotnikof y Aibar, 2012, p. 58).

<sup>4</sup> En 1984, Zavaleta Mercado sostenía que “[...] el Estado puede, en rigor, tener una determinación más nacional popular o si se quiere más societaria, enfrentando a sectores menos democráticos de la sociedad (y, en los hechos, el Estado ha estado más de una vez por delante de la sociedad)” (2013, p. 190).

política –intelectual, moral y cultural–, la cual disputa el poder a las clases y élites dominantes en pugna con la tendencia *oligárquico liberal*. En el pasado, a la usanza de Carlos Montenegro y René Zavaleta Mercado, esa tendencia era definida como antinacional y señorial. Sin embargo, en los últimos años, la democracia fue incorporada en el repertorio discursivo de la oposición tradicional al MAS y, por eso, es posible definirla como una fuerza *oligárquico liberal*, que reproduce elementos señoriales y antinacionales, y que se nutre, además, de ingredientes ultraconservadores de talante religioso.

En la primera gestión de Evo Morales (2006-2009), la fuerza oligárquico liberal se expresó en la conformación de una coalición opositora entre prefectos opositores, Comités Cívicos y bancadas parlamentarias que promovió las autonomías departamentales como alternativa al modelo de Estado Plurinacional impulsado por el oficialismo. Esta coalición tuvo un rostro institucional en el Consejo Nacional Democrático [Conalde] bajo la conducción política del movimiento cívico cruceño. La identidad regional fue enarbolada como antítesis de la identidad indígena y las protestas opositoras adquirieron un carácter racista durante el proceso constituyente, lo que denotó el carácter señorial de la tendencia oligárquico liberal. La demanda autonomista se combinó con una defensa del neoliberalismo. Esto se debió a que la oposición rechazó la nacionalización de los hidrocarburos, ya que ampliaba el rol del Estado en la economía y reforzaba el centralismo gubernamental. La demanda regionalista perdió capacidad de convocatoria después de la aprobación de la Constitución Política del Estado [CPE] (enero de 2009), que incluyó el régimen de autonomías territoriales en el modelo de Estado Plurinacional, y el modelo económico y el proyecto estatal del MAS se consolidaron con la victoria de Evo Morales en las elecciones de diciembre de 2009. La oposición tradicional se afincó en el regionalismo y el neoliberalismo, así como en el rechazo al proyecto campesino e indígena que se plasmó en el Estado Plurinacional.

El campo oligárquico liberal renovó fuerzas a partir de la victoria del *No* en el referéndum constitucional realizado en febrero de

2016. Esa consulta tenía como objetivo la habilitación de Evo Morales para su postulación a una tercera reelección presidencial y, ante su derrota, el MAS optó por otras vías legales para lograr su propósito.<sup>5</sup> Así, en torno al respeto del resultado del referéndum y al rechazo a la reelección de Evo Morales como “defensa de la democracia”, se formó una coalición opositora entre partidos, grupos de activistas ciudadanos agrupados como “plataformas ciudadanas”, organizaciones no gubernamentales y gremios profesionales. Más adelante, se sumaron seguidores de la iglesia católica y evangelistas. Como aconteció entre 2006 y 2009, el movimiento cívico asumió un rol protagónico bajo el liderazgo del Comité Cívico Pro Santa Cruz, que comandó las acciones dirigidas al derrocamiento de Evo Morales en noviembre de 2019.

Un factor que amplió la capacidad de convocatoria de esta tendencia oligárquica, marcada por lo señorial, fue la articulación de una concepción liberal de la democracia como eje discursivo de las protestas opositoras. Esta visión liberal se enfoca en la reivindicación de la ciudadanía como ejercicio de derechos individuales en contraste con los rasgos comunitarios y colectivos que caracterizan la participación política de los sectores populares. En esta concepción liberal, el ciudadano individual es “el único soporte y sujeto de la cosa pública [y] los actores colectivos [son] peligros corporativos y enemigos de la democracia”(Rabotnikof y Aibar, 2012, p. 63).<sup>6</sup> Esa concepción liberal de la democracia fue reforzada con una reivindicación de la República como antítesis del Estado Plurinacional que, supuestamente, implicaba un desmantelamiento de la institucionalidad democrática. Lo republicano y lo ciudadano fueron esgrimidos por la oposición tradicional como principios civilizatorios y valores

<sup>5</sup> El MAS recurrió al Tribunal Constitucional Plurinacional, el cual, mediante una sentencia constitucional emitida en noviembre de 2017, en una interpretación del art. 23 (derechos políticos) del Pacto de San José, habilitó la reelección continua.

<sup>6</sup> Así, “la sociedad civil como ámbito y actor del espacio de lo público no se identificó con la dimensión popular, con el sujeto pueblo, ni con los actores sociales [...] sino exclusivamente con el individuo que ejerce sus derechos y cumple con sus obligaciones” (Rabotnikof y Aibar, 2012, p. 63).

modernos, en contraste con lo campesino, indígena y popular, estigmatizados como corporativos, premodernos y antidemocráticos. Esa apelación a lo liberal le permitió a esta tendencia disputar el sentido de la democracia al MAS.

Desde la derrota del MAS en el referéndum constitucional de 2016, se inició una disputa por el sentido de la democracia. A partir de entonces, la oposición enarboló la consigna de “respeto al referendo” como expresión de valores democráticos, tales como alternancia, pluralismo y vigencia del Estado de derecho. Por su parte, el MAS invocaba principios como los de inclusión social, participación popular, paridad de género e interculturalidad, en tanto expresiones de una “ampliación de la democracia” y resaltaba la equivalencia entre democracia y justicia social. En suma, para el MAS, el objetivo de la democracia era la igualdad, y esa apelación se sostuvo en el clivaje Estado/mercado. En cambio, para el discurso opositor, la meta era la libertad, y para ese fin esgrimió la antinomia dictadura/democracia. De esta manera, en torno a la disputa por el sentido de la democracia, la tendencia *oligárquico liberal* dispuso de la capacidad para interpelear a sectores de clase media urbana que, además, asumieron elementos discursivos de lo señorial –racista– con aditamentos religiosos, ecologistas y ultraconservadores en materia de derechos humanos. Esta tendencia promovió un golpe de Estado en noviembre de 2019 e impulsó un proyecto de restauración oligárquica (Mayorga, 2020) que se manifestó en el retorno al poder de algunos de los actores políticos y sociales desplazados del control del Estado en 2006 por dirigentes sindicales, autoridades originarias y mujeres campesinas.

La fuerza oligárquico liberal consiguió una insospechada victoria política en noviembre de 2019 y dirigió un gobierno interino e ilegítimo durante un año, pero no logró forjar una coalición para las elecciones generales de 2020. Fue derrotada por el MAS, que resistió los embates de sus adversarios y enarboló la demanda de “recuperación de la democracia”. Esta consigna le permitió articular el sentido liberal de la democracia y conseguir el apoyo del votante medio para vencer con mayoría absoluta, y así reforzar el apoyo de una base

electoral leal movilizada por las organizaciones del Pacto de Unidad. De esta manera, *lo nacional popular* se impuso a *lo oligárquico liberal* y provocó una recomposición del espacio político y las relaciones entre oficialismo y oposición.

## **Espacio político y lógicas de oposición**

Un rasgo sobresaliente de la reconfiguración del espacio político es la modificación en las relaciones entre oficialismo y oposición, que transitan desde una nítida lógica binaria hacia una incipiente multipolaridad. La lógica bipolar se mantiene en el ámbito legislativo –masismo/antimasismo–, pero adquiere otros matices en el nivel subnacional con la presencia de actores políticos que no se encuadran en la polarización entre el MAS y la oposición tradicional de raigambre oligárquico liberal. Para caracterizar los rasgos del nuevo espacio político evaluamos los resultados de los procesos electorales de 2020 y 2021.

### ***Elecciones generales de 2020***

Los resultados del 18 de octubre confirmaron la supremacía electoral del MAS con la victoria, por mayoría absoluta, del binomio conformado por Luis Arce y David Choquehuanca, y con el mantenimiento del control de la Asamblea Legislativa Plurinacional, a través de la mayoría absoluta, tanto en el Senado como en Diputados. Los cambios se produjeron en las filas de la oposición, porque los dos partidos con más trayectoria y consistencia organizativa –Unidad Nacional y Demócratas– fueron reemplazados por organizaciones de reciente creación. La alianza Comunidad Ciudadana obtuvo un distante segundo lugar, seguida de Creemos, con una limitada presencia territorial.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> “Creemos es un partido que ha obtenido el 91% de su apoyo en los departamentos de Santa Cruz y Beni. Mientras que Comunidad Ciudadana tiene una presencia más

Cuadro 1. Resultados de las elecciones generales de 2020

Agrupación política	Votos	%	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo [MAS]	3.394.052	55,11%	75	21
Comunidad Ciudadana [CC]	1.775.953	28,83%	39	11
Creemos	862.186	14,00%	16	4
FPV	95.255	1,55%	–	–
PAN-BOL	31.765	0,52%	–	–
Inscriptos	7.332.926	–	–	–
Votos válidos	6.159.211	94,99%	130	36
Votos nulos	233.378	3,60%	–	–
Votos en blanco	91.419	1,41%	–	–
Participación	6.484.008	88,42%	–	–

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

Se repitió el esquema de los últimos 15 años, caracterizado por un partido oficialista fuerte y una oposición débil y fragmentada, pero, ahora, renovada de manera absoluta. En esa medida, se trata de una nueva fase en la historia del sistema de partidos, que se define, entre otras cosas, por el número de organizaciones políticas, la distribución de escaños y el modo de interacciones entre sus componentes. Desde 1985, las interacciones partidistas se ordenaron bajo dos modalidades: por una parte, un esquema multipartidista basado en coaliciones mayoritarias con tendencia centrípeta (1985-2003) y, por otra, un sistema de partido predominante en contexto de polarización

---

equilibrada en todo el territorio particularmente en las ciudades de occidente y del sur" [...]. Territorialmente, es una votación predominantemente urbana: alrededor del 70% de los votantes de las dos principales fuerzas del sector (opositor) viene en las metrópolis o las ciudades capitales. Apenas un 15% de ese caudal proviene de los pueblos y áreas rurales dispersas" (FES y *La Razón*, 13/12/2020, p. 4). Esta distribución del voto muestra que la base electoral de *lo oligárquico liberal* está afincada en las zonas urbanas.

(2005-2019). En ambos períodos, prevalecieron mayorías parlamentarias –en general, calificadas de dos tercios– en respaldo al (partido del) presidente.

El modelo de gobernabilidad vigente entre 1985 y 2003, con la formación de cuatro coaliciones de gobierno, concluyó con un par de interregnos: los gobiernos interinos de Carlos Mesa (2003-2004) y Eduardo Rodríguez Veltzé (2004-2006), que estuvieron sometidos a una figura de *gobierno dividido*, situación que se produce cuando el presidente carece de apoyo mayoritario en una o ambas cámaras del Órgano Legislativo

Desde enero de 2006, prevalece un *sistema de partido predominante*, puesto que el MAS obtuvo mayoría de escaños en 2005, 2009, 2014 y 2020. Este modelo se caracteriza por el hecho de que un partido domina el ámbito legislativo durante un período de tiempo prolongado, es decir, existe competencia electoral, pero las fuerzas de oposición no son competitivas (ver cuadros 2, 3 y 4). El proceso electoral de 2020 fue inédito porque se dejaron sin efecto legal los comicios realizados en octubre de 2019. Eso fue el resultado de una ruptura del orden constitucional en noviembre de 2019, cuando Jeanine Áñez asumió la presidencia –en un vacío legal, sin aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional y mediante un acto de autoproclamación– y se puso al mando de la coalición de fuerzas opositoras que impulsaron el derrocamiento de Evo Morales. Al mando de ese gobierno interino, los rivales del MAS desplegaron una serie de acciones dirigidas a debilitarlo, inclusive intentaron su proscripción. Sin embargo, un año después, el sistema de partidos volvió a tener como pivote al MAS, lo que denota la fortaleza organizativa y arraigo electoral de este partido.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> En la primera gestión de Evo Morales (2006-2009), se dio una figura de *gobierno dividido*, puesto que, a partir del segundo año, la oposición hizo prevalecer su mayoría en el Senado y se convirtió en un actor con capacidad de veto. En las gestiones 2009-2014 y 2015-2019, el MAS dispuso de mayoría calificada –dos tercios– en Diputados y Senadores. Para la actual gestión, el MAS controla las dos cámaras, pero sin mayoría calificada. Se trata de una situación que, en algunos temas, permite cierto control multipartidista, es decir, una incidencia de la oposición.

Por otra parte, el número de partidos políticos decreció paulatinamente. Entre 1982 y 2002, el Congreso tuvo más de cinco fuerzas relevantes, ninguna mayoritaria. Después de los comicios de 2005 y 2009, cuatro partidos o alianzas formaron parte del Órgano Legislativo. Esta cantidad se redujo a tres organizaciones políticas en 2014 y 2020. El MAS es la única organización política con presencia constante en el ámbito legislativo desde 2002. En cambio, las fuerzas opositoras fueron coyunturales: los frentes Podemos (2005-2009) y Plan Progreso para Bolivia (2009-2014) desaparecieron prontamente. Los partidos con presencia entre 2014 y 2019, Unidad Nacional [UN] y Movimiento Demócrata Social [Demócratas], ya no forman parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional [ALP].<sup>9</sup> Para los comicios generales de 2020, Demócratas y UN conformaron un frente para impulsar la candidatura de Jeanine Áñez. No obstante, un mes antes de las elecciones ella declinó y ambas fuerzas se retiraron de la contienda. De esta manera, los partidos opositores con mayor trayectoria quedaron marginados del espacio político.

Ahora bien, Comunidad Ciudadana y Creemos, las fuerzas políticas que sustituyeron a Demócratas y UN en la ALP, son organizaciones de reciente creación que carecen de institucionalidad partidista y que forjaron alianzas circunstanciales en el proceso electoral de 2020 (aunque Comunidad Ciudadana se creó un año antes para impulsar la candidatura de Carlos Mesa). Creemos fue un frente electoral que contó con la participación de partidos –como Unidad Cívica Solidaridad [UCS] y Partido Demócrata Cristiano [PDC]–, y

<sup>9</sup> UN tuvo representación parlamentaria durante tres gestiones consecutivas, y entre 2014 y 2019 formó un frente con Demócratas. Es el partido opositor con más trayectoria, puesto que se fundó en 2003. Por su parte, Demócratas se forjó en 2006 bajo la figura de agrupación ciudadana y, luego, como partido político nacional a partir de su peso electoral en Santa Cruz y el manejo de la gobernación durante 15 años. En los comicios anulados de 2019, Demócratas y UN formaron una alianza [Bolivia Dice No] que obtuvo una ínfima votación. Su candidato presidencial fue Oscar Ortiz, quien presidió el Senado (2007-2009) como parte de la bancada de Podemos, lo cual denotó ciertas continuidades en las filas de la oposición, a pesar del cambio de siglas y la desaparición de fuerzas políticas.

de agrupaciones tales como Seguridad, Orden y Libertad, Libertad y Democracia Renovadora, Movimiento de Organización Popular, y Columna de Integración. Esa alianza fue contingente y, por ese motivo, para los comicios subnacionales de 2021, Creemos se inscribió como agrupación ciudadana para participar en las elecciones a gobernador en Santa Cruz. En otras regiones, como Beni y Pando, formó frentes electorales con otras organizaciones, lo que denota sus limitaciones institucionales y territoriales.

Por su parte, Comunidad Ciudadana se inscribió en 2019 como una alianza electoral formada por el Frente Revolucionario de Izquierda [FRI], Soberanía y Libertad [SOL.bo], Agrupación Ciudadana Jesús Lara, Primero la Gente y Somos Todos. En general, en los comicios de 2019 y 2020, Comunidad Ciudadana optó por la debilidad orgánica e institucional, y evitó suscribir pactos con fuerzas partidistas. De este modo, desdeñó lazos con sectores sociales y, por ende, presencia territorial. En cambio, interpeló a una “ciudadanía” en abstracto, mediante redes sociales y medios de comunicación, y articuló “plataformas ciudadanas” que fluctuaban entre la política institucional y el activismo apartidista. En los comicios subnacionales, se subordinó a fuerzas locales y no presentó candidatos en la mayoría de gobernaciones y alcaldías.

En suma, los resultados de los comicios generales del 18 de octubre de 2020 inauguraron una nueva fase en el sistema de partidos. Aunque el MAS se mantiene como partido predominante, se produjo una radical recomposición en las filas de la oposición. Estos rasgos se reafirmaron con los resultados de las elecciones subnacionales de marzo-abril de 2021, que se caracterizaron por la victoria de fuerzas rivales del MAS que no forman parte de la oposición tradicional y denotan, más bien, una diversificación en el campo nacional popular, el cual, hasta entonces, estaba ocupado de manera excluyente por el MAS. Este partido, por su parte, está inmerso en un proceso de reacomodo institucional y enfrentó conflictos internos durante el proceso electoral de 2021.

## ***Elecciones municipales y departamentales de 2021***

En los comicios de marzo de 2021, con segunda vuelta en abril para gobernadores en cuatro departamentos, se repitió el comportamiento electoral de los anteriores ciclos electorales. El MAS venció con mayoría absoluta de votos en las elecciones generales de 2005, 2009 y 2014. En cambio, en las contiendas subnacionales de 2005, 2010 y 2015, no superó el 50% de votos, a nivel general, y varias gobernaciones y alcaldías importantes fueron ocupadas por diversas fuerzas de oposición, en la mayoría de los casos sin vínculo con los partidos con representación parlamentaria. Un aspecto destacable del reciente ciclo electoral es que –en la distribución horizontal del poder– se produjo una sustitución de organizaciones políticas en las filas de la oposición parlamentaria que mantienen una postura antimasista bajo una lógica binaria. En cambio, en la distribución vertical del poder se produjo una diversificación de las fuerzas rivales del MAS con la irrupción y victoria de candidatas/os que, en el pasado, estaban ligadas/os al partido de gobierno. Excepto el caso de Creemos, la mayoría de las autoridades subnacionales de signo opositor no tiene vínculo con los partidos parlamentarios.

Por otra parte, Comunidad Ciudadana perdió la oportunidad de constituirse en una organización con presencia nacional, puesto que optó por una estrategia de subordinación a las relaciones de fuerza locales en vez de consolidar su base de apoyo electoral. Sin candidatos propios en la mayoría de las alcaldías importantes y gobernaciones, no pudo traducir la fuerza electoral que obtuvo en los comicios generales en capacidad para articular las fuerzas opositoras al MAS.

La estrategia de Creemos, por su parte, fue más certera porque optó por consolidar su fuerza electoral en Santa Cruz con la postulación de Luis Fernando Camacho como gobernador. Este es un cambio sustantivo en el mapa político cruceño, que expresa un recambio en el liderazgo regional. A diferencia de Comunidad Ciudadana, Creemos tiene mayores posibilidades de desarrollar acciones para consolidarse institucionalmente, puesto que esta organización política

está al mando del Gobierno Departamental de Santa Cruz –un importante recurso de poder institucional– y Luis Fernando Camacho tiene el incentivo de una posible candidatura presidencial.

En la elección de gobernadores, los resultados fueron desfavorables para el MAS, porque fue derrotado en primera vuelta en Santa Cruz y en Beni, perdió en segunda vuelta en La Paz, Pando, Chuquisaca y Tarija y solo venció en Cochabamba, Potosí y Oruro. Ahora bien, únicamente dos gobernadores forman parte de la oposición tradicional –Unidos para Renovar [UNIR] en Tarija y Creemos en Santa Cruz–; en cambio, las autoridades electas en La Paz, Chuquisaca, Pando y Beni se alinean en posturas ideológicas cercanas al MAS o, en todo caso, sus candidatos militaron en filas masistas. Este es un dato sobresaliente, porque denota una modificación en el campo nacional popular, cuyos rasgos analizamos en el siguiente apartado.

A nivel municipal, el MAS venció en 240 alcaldías, pero perdió en siete ciudades capitales de departamento y en El Alto. Al mismo tiempo, sus rivales vencieron en casi un centenar de municipios, pero se distribuyeron en casi 50 frentes locales y regionales. Las fuerzas con mayor presencia son el Movimiento Tercer Sistema [MTS], con diez municipios; Unidos, con ocho; Venceremos y Creemos, con siete; y Demócratas, con cinco alcaldías.

En los municipios más importantes, se repitieron los resultados de los comicios de 2015, puesto que las alcaldías de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra y El Alto continúan en manos de rivales del MAS, aunque con novedades importantes, dado que los vencedores no responden a las fuerzas de oposición tradicional.<sup>10</sup> Un hecho destacable fue la contundente victoria de Eva Copa en El Alto, en contienda con el MAS, que la marginó de sus listas. Su victoria marca un hito porque se trata de la emergencia de un liderazgo que proviene de las filas del MAS, que tuvo un importante desempeño

<sup>10</sup> Antes de asumir sus cargos, Iván Arias (La Paz), Manfred Reyes Villa (Cochabamba) y Jhonny Fernández (Santa Cruz de la Sierra) optaron por no asistir a una reunión convocada por el Comité Cívico Pro Santa Cruz, que pretendía articular una coalición opositora tradicional con gobernadores y alcaldes opositores a la usanza del pasado.

como presidenta interina del Senado y que dispone de capacidad para interpelar al oficialismo desde posturas distintas a la oposición tradicional, así como de legitimidad para disputar la orientación del “proceso de cambio”. Su contundente victoria y su presencia como alcaldesa expresan la emergencia de nuevos actores que diversifican el campo nacional popular, puesto que dicho campo ya no está ocupado y representado de manera casi exclusiva por el MAS. Esta posición de disidencia –o sin vínculo con la oposición tradicional– se repitió con las victorias de candidatos a gobernadores que estuvieron en las filas del MAS o que tienen afinidad ideológica con su proyecto, como es el caso de Santos Quispe, de Juntos al Llamado de los Pueblos [Jallalla], en La Paz. Otros casos son los de Damián Condori, de Chuquisaca Somos Todos [CST], en Chuquisaca, y de Regis Richter, del Movimiento Tercer Sistema [MTS], en Pando.

En suma, de una relación estrictamente bipolar entre oposición y oficialismo que caracterizó la disputa política entre 2006 y 2019 se transita hacia una relación más compleja, de carácter multipolar, entre oficialismo y oposición, como resultado de modificaciones en el campo oligárquico liberal y, sobre todo, en el campo nacional popular.

## **Campo nacional popular**

El campo nacional popular se ha diversificado con la presencia de nuevos actores, alcaldesas y gobernadores, en su mayoría vinculados al MAS en el pasado. Sobresale la personalización en la representación política, puesto que las organizaciones son secundarias (MTS, Jallalla y CST).

Para evaluar estos cambios es preciso mencionar tres fases en el accionar de *lo nacional popular* desde la incursión política del movimiento campesino e indígena a fines de los años noventa del siglo pasado, que coincide con el inicio de la crisis de la democracia pactada y del neoliberalismo.

En primer lugar, hay que mencionar el ciclo de protestas inaugurado en abril de 2000 con la “guerra del agua” en Cochabamba y concluido en octubre de 2003 en El Alto con la “guerra del gas”, que tuvo como protagonistas a los sindicatos campesinos, coccaleros, mineros, fabriles y juntas vecinales. Esas movilizaciones fueron comandadas por la Central Obrera Boliviana [COB], la Confederación de Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia [CSUTCB], las federaciones de coccaleros del trópico cochabambino y las juntas vecinales de El Alto. Esa poderosa red organizativa se complementó con la incursión del MAS –en la arena legislativa y municipal desde 1999–, concebido como “instrumento político” de las organizaciones sindicales. En las elecciones generales de 2002, el MAS y el Movimiento Indígena Pachakuti [MIP] lograron representación parlamentaria. El MAS tuvo como candidato a Evo Morales, principal dirigente de los coccaleros, y el MIP a Felipe Quispe, quien estuvo al mando de la CSUTCB. En ese período, las organizaciones campesinas e indígenas conformaron el Pacto de Unidad y realizaron marchas que exigían una Asamblea Constituyente, demanda que había sido planteada en la Marcha por la Dignidad y el Territorio realizada por los pueblos indígenas de tierras bajas en 1990. Esta propuesta se articuló con la demanda de nacionalización de los hidrocarburos. Así nació la “agenda de octubre” como el programa de *lo nacional popular*. Si, en 1952, la consigna había sido “tierra a los indios, minas al Estado”, en 2003 era “Asamblea Constituyente y nacionalización de los hidrocarburos”.

En segundo lugar, observamos que la victoria de Evo Morales con mayoría absoluta en 2005 convirtió al MAS en la principal fuerza política. Esa mayoría se ratificó en las dos elecciones siguientes con victorias contundentes bajo el liderazgo de Evo Morales y sin rivales en el campo popular, puesto que el MIP no se presentó a las elecciones generales de 2005 y los partidos de izquierda, o vinculados con organizaciones populares, –como Alianza Social [AS], el Movimiento Sin Miedo [MSM] y el Partido Verde de Bolivia [PVB]– lograron exiguas votaciones en 2009 y 2014. Entre 2006 y 2019, el MAS dominó el campo nacional popular con características peculiares, porque era

parte de una coalición flexible conformada entre el gobierno y las organizaciones populares, cuyas relaciones dependían de los temas de coyuntura política y de las respuestas a sus demandas. En la Asamblea Constituyente, *lo nacional popular* estuvo liderado por campesinos e indígenas, ya que la bancada oficialista actuó bajo el mando del Pacto de Unidad conformado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia [CSUTCB], la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas Originarias Campesinas Bartolina Sisa [CNMIOC-BS], la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia [CSCIB], el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu [CONAMAQ] y la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano [CIDOB].

En 2007, se conformó la Coordinadora Nacional por el Cambio [Conalcam] para enfrentar a Conalde, una poderosa coalición opositora. Esta entidad incluyó, además del Pacto de Unidad, a fabriles, gremiales, transportistas, trabajadores mineros asalariados, cooperativistas mineros, universitarios y jubilados. En algunas coyunturas, la Central Obrera Bolivia [COB] participó en dicha coalición en respaldo al gobierno.

En tercer lugar, después del golpe de Estado, en un ampliado del MAS que tuvo lugar en diciembre de 2019, se decidió la extinción de Conalcam y el Pacto de Unidad asumió la tarea de encarar la resistencia al gobierno de Ñeiz y trazar la estrategia electoral del MAS. Las confederaciones campesinas y las federaciones de cocaleros del trópico cochabambino se convirtieron en las instancias decisorias de las protestas antigubernamentales y de la movilización electoral en coordinación con Evo Morales, presidente del MAS, que estaba exiliado en Argentina.

La rearticulación de *lo nacional popular* también se produjo de manera espontánea y al margen de las directrices partidistas y sindicales. Un hecho decisivo fue la masiva reacción popular de repudio a la quema y destrucción de *wiphalas* durante el golpe de Estado. Su defensa como bandera nacional, deslindada del MAS, fortaleció la identificación e identidad indígena. Ese símbolo patrio se convirtió

en un referente para las protestas contra el gobierno interino.<sup>11</sup> Durante la gestión gubernamental de Jeanine Áñez, que se extendió debido a la pandemia de COVID-19, y por la obligación de postergar las elecciones generales, algunos sectores populares periurbanos, sobre todo en Cochabamba y El Alto, se organizaron bajo la modalidad de “autoconvocados” para realizar protestas sin mediación partidista ni sindical. Por su parte, a pesar de las persecuciones judiciales y las acciones represivas, las federaciones de coccaleros del trópico cochabambino organizaron caravanas de solidaridad para proveer de alimentos a comunidades, pueblos intermedios y barrios marginales bajo la consigna “Solo el pueblo salva al pueblo”.

La centralidad de lo campesino indígena se manifestó en el debate para definir el binomio del MAS, porque, inicialmente, un ampliado del Pacto de Unidad que se realizó en Huanuni eligió a David Choquehuanca y a Andrónico Rodríguez. Esa decisión, sin embargo, fue reconsiderada en una reunión entre la dirigencia del MAS y los representantes sindicales, que se llevó a cabo en Buenos Aires, bajo la dirección de Evo Morales, en la que se eligió el binomio conformado por Luis Arce y David Choquehuanca. Finalmente, esta nueva decisión tuvo que ser ratificada en otro ampliado del Pacto de Unidad, realizado en El Alto, en aras de la unidad entre el MAS y las organizaciones populares.

Debido a la pandemia, las elecciones, inicialmente previstas para mayo de 2020, se pospusieron tres veces. En agosto, ante una decisión del Tribunal Supremo Electoral [TSE] para postergar los comicios hasta el 18 de octubre, la COB, sindicatos mineros y organizaciones campesinas convocaron a un bloqueo de caminos para exigir la realización de los comicios en el primer domingo de septiembre, fecha que había sido consensuada entre el TSE y los partidos políticos. A la protesta se sumaron varios actores sin vínculo con el MAS ni con el Pacto de Unidad. Entre ellos, se destacó Felipe Quispe, “el Mallku”, exdirigente de la CSUTCB y rival de Evo Morales en el pasado. La amplitud de la

<sup>11</sup> Al respecto, véase Mamani Ramírez (2020).

movilización expresaba la fuerza que adquirió la consigna de “recuperación de la democracia” en el campo nacional popular que ya no se circunscribía al MAS. Esos días, varios dirigentes cuestionaron a la bancada del MAS por aprobar la ley que ratificó la fecha de elecciones para el 18 de octubre de 2020, y algunos sectores movilizados asumieron posiciones radicales que pedían la renuncia de Ññez.

Las movilizaciones de agosto fueron las primeras señales de una diversificación de *lo nacional popular* que, sin embargo, en los comicios generales de 2020 actuó de manera compacta en apoyo al binomio del MAS y le otorgó la victoria con mayoría absoluta. Se trató de un triunfo asentado en

su significativa presencia territorial en casi todos los municipios y en un nivel de apoyo muy elevado en las zonas rurales dispersas y en los pueblos pequeños... y el importante aporte electoral de los centros urbanos metropolitanos y de las localidades intermedias, principalmente en el occidente (FES y *La Razón*, 13/12/2020, p. 2).

Sin duda, el voto campesino e indígena, sobre todo aymara y quechua, fue la base de las victorias electorales del MAS entre 2005 y 2020 y le permitió convertirse en la fuerza política con presencia exclusiva en el campo nacional popular. Este panorama sufrirá algunas modificaciones con los resultados de las elecciones subnacionales de 2021.

En las elecciones departamentales, el MAS venció en tres gobernaciones: Cochabamba, Oruro y Potosí. En los dos primeros casos, se enfrentó a candidatos de fuerzas de la oposición tradicional (Súmate y Sol para Oruro). En cambio, en Potosí se enfrentó a un candidato postulado por Alianza Social [AS], que recibió el apoyo de una fracción del MAS, la cual cuestionó la designación de Jhonny Mamani como candidato propuesto por Evo Morales.<sup>12</sup> Estas divergencias in-

<sup>12</sup> En un ampliado, se eligió como candidato a Jhonny Mamani, presidente de la Asociación de Municipalidades de Potosí, quien fue ratificado por la dirigencia del MAS. Empero, cuando Evo Morales se retiró del acto, un grupo de delegados se volvió a reunir y eligió a Edilberto Chambi. La dirección del MAS ratificó la candidatura de Mamani, y Chambi terminó como candidato por Alianza Social [AS]. También en

ternas se repitieron en cuatro departamentos, en los cuales el MAS fue derrotado: Beni, Pando, La Paz y Chuquisaca. En Beni, el vencedor fue Alejandro Unzueta, un candidato independiente que fue invitado por el MTS<sup>13</sup> y que venció en primera vuelta por más de diez puntos de diferencia a su rival del MAS.<sup>14</sup>

En Pando, Regis Richter también se postuló por el MTS a la gobernación y venció en segunda vuelta al candidato del MAS. Esa derrota se explica como una reacción de las bases a una decisión de la dirección nacional del MAS, que desconoció las resoluciones de un ampliado del Pacto de Unidad en el que, previamente, se había elegido a Richter como candidato.<sup>15</sup>

La victoria del MTS en Beni se explica por el prestigio personal del candidato, y en Pando, por el apoyo de las bases del MAS a un disidente. Ambos fueron invitados por el MTS, un partido afincado en La Paz y organizado en torno a Félix Patzi, ministro en el primer gobierno de Evo Morales.<sup>16</sup> Al respecto, Patzi declaró: “hemos saltado

---

Cochabamba cuestionaron la designación del candidato a gobernador, pero no se presentó una candidatura disidente.

<sup>13</sup> El vencedor, sin vínculo partidista previo, marcó una postura ajena a la oposición tradicional: “En ningún momento yo voy a ser opositor del Movimiento al Socialismo. Luis Arce Catacora es nuestro presidente, entonces vamos más bien a ponernos a disposición para hacer proyectos concurrentes para mi región” (citado en Condori, 11/03/2021).

<sup>14</sup> Los conflictos internos ocurrieron en Trinidad para designar al candidato a alcalde por el MAS. Los delegados no se pusieron de acuerdo y los participantes se insultaron y arrojaron sillas.

<sup>15</sup> Evo Morales había publicado el siguiente *twit*: “El Vpdtte. del MAS, Gerardo García y dos miembros de la Dirección Nacional nos informan que se eligió a nuestros candidatos por el departamento de #Pando. El hermano Miguel ‘Chiquitín’ Becerra es nuestro candidato a gobernador” (11/12/2020). Este mensaje causó malestar en las filas del partido, puesto que el Pacto de Unidad y la dirigencia departamental del MAS habían elegido a Regis Richter como candidato en un ampliado con la presencia de más de ochenta organizaciones sociales.

<sup>16</sup> Patzi optó por fundar el MTS debido a la cancelación de su candidatura a gobernador por el MAS en 2010, a raíz de un escándalo público. En 2015, fue electo gobernador de La Paz como candidato por Soberanía y Libertad [SOL.bo], fuerza opositora al MAS. En noviembre de 2016, el MTS consiguió su personería jurídica y más adelante cuestionó la repostulación de Evo Morales. En las elecciones generales de 2019, con Patzi como candidato presidencial, el MTS obtuvo una votación mínima. En 2020, el MTS

de los Andes a la Amazonia [...]. El desafío ahora es consolidar el partido mediante la ideologización y mejor estructura en toda Bolivia con miras al 2025". Destaca el accionar del MTS en La Paz, puesto que en el balotaje apoyó al candidato del MAS. En suma, se trata de una fuerza política que nace como resultado del alejamiento de su principal dirigente de las filas del MAS y tiene como base programática el comunismo, que se sustenta en las prácticas económicas y políticas de la población indígena. En esa medida, forma parte del campo nacional popular y rivaliza con el MAS en términos programáticos.

Los casos de Chuquisaca y La Paz tienen otro rasgo, porque el MAS fue derrotado por fuerzas locales articuladas en torno a candidatos con trayectorias disímiles: Damián Condori por el CST y Santos Quispe por Jallalla.

Damián Condori venció al candidato del MAS en balotaje. Es una revancha personal puesto que, en 2015, en las elecciones para gobernador, se enfrentó al MAS como disidente, pero perdió debido a una decisión arbitraria del Tribunal Electoral Departamental. Su trayectoria lo sitúa en el campo nacional popular puesto que, como dirigente sindical, estuvo en las filas del MAS.<sup>17</sup>

En el caso de La Paz, Santos Quispe venció a Franklin Flores, del MAS, en balotaje. Su candidatura fue inesperada, porque suplió a su padre, Felipe Quispe, fallecido unos meses antes de la contienda. "El Mallku" era favorito en las elecciones porque tuvo un notable protagonismo en los bloqueos de agosto y apoyó al binomio del MAS en las elecciones generales. Años antes, fundó Adelante Pueblo Unido

---

no presentó candidatos y sus militantes anunciaron su respaldo al binomio del MAS, porque consideraban que era el único partido que representaba a los indígenas.

<sup>17</sup> En 2015, fue seleccionado por la Federación Departamental de Campesinos como candidato a gobernador a Chuquisaca, pero la Dirección Nacional del MAS optó por otra persona. La respuesta de Condori fue fundar Chuquisaca Somos Todos [CST] para enfrentar al MAS. En 2015, alcanzó el segundo lugar y, cuando se esperaba la realización del balotaje, el Órgano Electoral anuló los votos a favor de un partido cuyo candidato se había retirado de la contienda. Esa decisión disminuyó el total de votos válidos y aumentó el porcentaje del candidato del MAS, con lo que logró superar la barrera del 50% para ser elegido en primera vuelta.

[APU] pero, como carecía de personería jurídica, firmó un acuerdo con Jallalla para ser candidato a gobernador.<sup>18</sup>

A nivel municipal, destacan dos casos de mujeres disidentes del MAS: Ana Lucia Reis, electa alcaldesa en Cobija, como candidata por el MTS, y Eva Copa, quien se impuso en El Alto por Jallalla.

Ana Lucía Reis fue diputada plurinominal por el MAS y, en 2010, ganó la elección municipal en Cobija. En 2015, intentó ser reelecta, pero fue derrotada. Con miras a los comicios de 2021, Reis pretendió postularse otra vez por el MAS, sin embargo, la dirección nacional descartó su candidatura porque, supuestamente, no tenía apoyo de las organizaciones sociales.

Eva Copa fue senadora por el MAS y asumió la presidencia de la Cámara Alta después del golpe de Estado de noviembre de 2019. Tuvo un destacado desempeño en una difícil coyuntura y adquirió mucho prestigio político. Era candidata favorita para vencer en El Alto, pero la dirección del MAS optó por otro militante y desoyó el apoyo de las organizaciones de base. Eva Copa decidió participar con la sigla de Jallalla para enfrentar al MAS y venció, al obtener el 67% de los votos. Después de las elecciones, Copa rompió con Jallalla para impulsar la formación de RenuEva, una fuerza política propia.

En suma, la diversificación del campo nacional popular es resultado de múltiples circunstancias entre las que destaca el peso de los liderazgos personales y la debilidad de las organizaciones políticas que los postularon. En la mayoría de los casos, se trata de un acuerdo instrumental de mutuo beneficio, excepto en Chuquisaca, donde actúa una fuerza local.

<sup>18</sup> Jallalla fue fundado el 2 de octubre de 2019 por Leopoldo Chui, a raíz de su ruptura con un partido que lo desconoció como candidato a la vicepresidencia en ese mismo año. En los comicios de 2020, Chui tuvo otro intento fallido de ser candidato a vicepresidente de otra fuerza política. Para las elecciones subnacionales, Jallalla entabló conversaciones con varias personalidades, a fin de que sean candidatos a gobernadores y alcaldes en el departamento de La Paz. Entre ellos, sobresalieron Felipe Quispe, para gobernador de La Paz, y Eva Copa, para alcaldesa de El Alto. Después de su elección como gobernador, Santos Quispe –hijo de Felipe Quispe, que reemplazó a su padre en la candidatura poco después de que este falleciera– repentinamente, el 19 de enero de 2021, rompió con Jallalla y retomó la sigla política de su padre, APU.

Al margen de estas características, lo que interesa resaltar es que *lo nacional popular* puede manifestarse de manera diversa y plural en términos electorales y sin depender de la mediación partidista del MAS. Es necesario destacar, sin embargo, que esta renovación en el campo nacional popular se explica, en cierta medida, por los conflictos internos en el MAS, los cuales tienen su origen en la búsqueda de un modelo de toma de decisiones capaz de sustituir el esquema vigente entre 2006 y 2019. Durante ese período, el proceso decisional funcionó en torno a Evo Morales, que, como presidente del Estado, del partido y de Conalcam, concentraba el proceso decisional, aunque en una lógica de consulta con las organizaciones sociales. Ese modelo se desarmó el 10 de noviembre de 2019 y, desde entonces, el MAS se encuentra en la búsqueda contingente de una modalidad decisional sustituta entre el gobierno –al mando de Luis Arce–, el partido –bajo la jefatura de Evo Morales– y las organizaciones del Pacto de Unidad.

Un efecto de esta búsqueda contingente fue el surgimiento de conflictos en la definición de las candidaturas para los comicios subnacionales. Estos conflictos fueron la consecuencia del incumplimiento de las resoluciones de un ampliado del MAS que tuvo lugar en diciembre de 2020. Allí, se había resuelto que la definición de las candidaturas debía seguir dos criterios: renovación de cuadros y elección de candidatos y candidatas en las asambleas de las organizaciones. Ese incumplimiento se explica por la aparición de una contradicción, antes inexistente, entre las organizaciones sociales, agrupadas en el Pacto de Unidad, y el partido. En varios distritos no se respetó la decisión orgánica de las asambleas, y la dirigencia del partido impuso candidatos. Es decir, se produjo una disyunción que derivó en el marginamiento o la disidencia de importantes dirigentes del partido, quienes decidieron enfrentar al MAS como candidatos de otras fuerzas políticas. En varios casos, los reclamos por las derrotas electorales se enfocaron en Evo Morales, quien, desde su retorno al país, ejerce la presidencia del partido –su único recurso de poder– y, paradójicamente, impulsa el fortalecimiento del MAS como aparato institucional. En ese sentido, se trata de una acción que puede ir en desmedro del funcionamiento

convencional que tiene el instrumento político desde su fundación. En la medida en que el MAS no resuelva sus contradicciones internas y las desavenencias entre las organizaciones populares y el partido, seguirán presentes las condiciones que permiten la presencia de nuevos actores en el campo nacional popular, ya sea como fruto de disidencias o divisiones en su seno.

En todo caso, la diversificación del campo nacional popular es un hecho que fortalece la representación política y, por ende, la democracia, aunque, por ahora, se circunscribe al ámbito subnacional. Sin duda, su impacto en el decurso del proceso político con miras a las próximas elecciones generales es una incógnita, puesto que depende del desempeño de los actores estratégicos, en particular de las fuerzas con representación parlamentaria. Es evidente que el desenlace de las pugnas internas en el MAS definirá la composición del campo nacional popular. En cambio, en el campo oligárquico liberal es previsible una disputa por la conducción hegemónica entre Comunidad Ciudadana y Creemos, en torno a la forja de un proyecto político alternativo que les permita articular una coalición con aptitud para competir exitosamente en las urnas con el MAS.

*Cuadro 2. Resultado de las elecciones generales de 2005*

Agrupación política	Votos	%	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo [MAS]	1.544.374	53,74%	72	12
Poder Democrático Social [Podemos]	821.745	28,59%	43	13
Unidad Nacional [UN]	224.090	7,79%	8	1
Movimiento Nacionalista Revolucionario [MNR]	185.859	6,47%	7	1
Otras agrupaciones	97.733	3,40%	–	–
Inscriptos	3.671.152	–	–	–
Votos válidos	3.102.417	84,5%	130	27

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

*Cuadro 3. Resultado de las elecciones generales de 2009*

Agrupación política	Votos	%	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo [MAS]	2.943.209	64,22%	88	26
Convergencia Nacional [CN]	1.212.795	26,46%	37	10
Unidad Nacional [UN]	258.971	5,65%	3	–
Alianza Social [AS]	106.027	2,31%	2	–
Otras fuerzas	97.733	1,35%	–	–
Inscriptos	5.088.924	–	–	–
Votos válidos	4.582.785	90%	130	36

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

*Cuadro 4. Elecciones generales de 2014*

Agrupación política	Votos	%	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo [MAS]	3.053.846	61,04%	86	25
Unidad Demócrata [UD]	1.225.095	24,49%	33	9
Partido Demócrata Cristiano [PDC]	453.647	9,07%	11	2
Movimiento Sin Miedo [MSM]	135.885	2,72%	–	–
Partido Verde de Bolivia [PVB]	134.792	2,69%	–	–
Inscriptos	5.973.901	–	–	–
Votos válidos	5.003.265	84%	130	36

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

## Bibliografía

Bourdieu, Pierre (2001). *El campo político*. La Paz: Plural.

Condori, Edwin (11 de marzo de 2021). Alejandro Unzueta, gobernador electo del Beni: “En ningún momento voy a ser opositor del MAS”. *La Razón*. <https://www.la-razon.com/nacional/2021/03/11/alejandro-unzueta-en-ningun-momento-voy-a-ser-opositor-del-mas/>

*La complejidad territorial del voto en Bolivia. Geografía electoral 2020* (13 de diciembre de 2020). FES y *La Razón*.

Mamani Ramírez, Pablo (coord.) (2020). *Wiphalas, luchas y la nueva nación. Relatos, análisis y memorias de octubre-noviembre de 2019 desde El Alto, Cochabamba y Santa Cruz*, La Paz: FES, Círculo de Estudios Estratégicos de El Alto, Nina Katari, Revista Willka.

Mayorga, Fernando (coord.) (2020). *Crisis y cambio político en Bolivia. Octubre y noviembre de 2019: la democracia en una encrucijada*. La Paz: Oxfam/CESU-UMSS.

Montenegro, Carlos (1994). *Nacionalismo y coloniaje*. La Paz: Universo.

Morales, Evo [@evoespueblo]. (11 de diciembre de 2020) *El Vpdt. del MAS, Gerardo García y dos miembros de la Dirección Nacional nos informan que se eligió a nuestros candidatos* [Twit]. Twitter. <https://twitter.com/evoespueblo/status/1337529648926830593>

Rabotnikof, Nora y Aibar, Julio (2012). El lugar de lo público en lo nacional popular. ¿Una nueva experimentación democrática? *Revista Nueva Sociedad*, 240, 53-67.

Zavaleta Mercado, René (2013). *Obra completa. Tomo II: Ensayos 1975-1984*. La Paz: Plural.

# Bolivia junto, contra y MAS allá de Evo

*Esteban Iglesias y Melisa Argento*

## **Introducción**

La transformación política impulsada por el Movimiento al Socialismo [MAS] desde su llegada al poder en 2005 supo articularse y consolidar su hegemonía a partir del apoyo de diversas estructuras del conflicto preexistentes –sindicatos, federaciones regionales– y de la configuración de nuevas bases organizacionales que nacieron ligadas a esta fuerza política. Emergente y resultante de un verdadero ciclo de rebelión social antineoliberal (2000-2005), Evo Morales llegó al poder mediante la articulación de las expectativas de un conjunto de actores, y recuperó las propuestas del Pacto de Unidad hacia la Asamblea Constituyente, como punto de inicio de un proceso que se pretendió *refundacional*. El MAS se conformó entonces como un partido político e instrumento de los pueblos que, con bases sociales campesinas e indígenas, expandió su hegemonía a las ciudades y logró una escala de apoyos nacional. De acuerdo con Stefanoni, el MAS articuló un programa que “combinaba nacionalismo popular con un indigenismo de geometría variable adecuado a los nuevos tiempos de la reemergencia indígena” (2019).

Las sucesivas gestiones en 2005, 2009 y 2014, consolidadas con un gran respaldo político electoral, se acompañaron de un proceso

de inclusión social por la vía de las políticas sociales,<sup>1</sup> del incremento económico sostenido, de la disminución de las tasas de desempleo urbano –aún con el incremento del trabajo informal– y de las políticas de reconocimiento indígenas, como parte de una impronta desracializadora de las relaciones sociales en este país.

Si bien la hegemonía del MAS comienza a evidenciar serias fisuras desde 2010, con las luchas frente al “gasolinazo”, y más aún en 2011, a partir del conflicto por la construcción de una carretera en la región del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure [TIPNIS], y debe enfrentarse a una oposición política regional que está presente a lo largo de todo el ciclo (recordemos los levantamientos de la denominada Media Luna en 2008), lo cierto es que el año 2016 marca una inflexión en la composición de sectores antimasistas, a partir de lo cual el clivaje oficialismo/oposición se torna el centro gravitacional de la arena política. En este marco, la coyuntura de las elecciones de 2019 y el manto de confusión sobre el cual se desarrollaron provocaron una situación específica que desencadenó en la brutal celeridad propia de la crisis política.

En este sentido, las elecciones de 2019 operaron como contexto de oportunidades del despliegue de actores sociales, políticos, grupos de poder y élites económicas con muy dispares e incluso antagónicas demandas, pero que recuperaban como bandera la defensa de la *democracia* y el respeto de los resultados del 21F, cuando el referendo de 2016 le negó a Morales –por escasos puntos– la posibilidad de ser reelecto. La expansión de las protestas y movilizaciones sociales por más de veinte días, así como la capitalización eficaz de una parte de las demandas por los sectores de la oposición política más conservadora –que, sin embargo, no lograron superar su fragmentación– abonaron, junto al papel de las fuerzas armadas y policiales,

<sup>1</sup> La nacionalización de los hidrocarburos y de las empresas mineras permitió la recaudación impositiva que, en gran medida, permitió el sostenido presupuesto destinado a políticas sociales como el Bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad y el Bono Juana Azurduy, lo cual impactó en la mejora de las condiciones de vida de amplios sectores populares.

al forzamiento de la renuncia de Evo Morales Ayma. Asimismo, facilitaron la instalación de un golpe de Estado con la autoproclamación de Jeanine Áñez a la presidencia de facto. Un año después, en la realización de nuevos comicios, la fórmula Luis Arce Catacora-David Choquehuanca triunfaba con un importante margen y colocaba al MAS nuevamente en el gobierno. ¿Cómo se explica la desconexión entre el escaso apoyo social en los días de las protestas y el triunfo electoral un año después? Las respuestas son múltiples y tienen diversas temporalidades, donde factores coyunturales conviven con otros de carácter estructural.

Nuestra hipótesis sostiene que el doble movimiento de la transformación sociopolítica desde el aparato del Estado y la eficacia organizativa de las estructuras sociales obreras e indígenas-campesinas que apoyan al MAS explica, junto a la fragmentación de la oposición política, las razones por las que el MAS pudo ganar holgadamente las elecciones generales de 2020.

### **El *tempo medio* de las fisuras en las bases de apoyo al MAS**

Desde el inicio de su primera gestión, el MAS enfrentó políticamente a los sectores de la élite económica o la Media Luna.<sup>2</sup> La derecha regional actuó con mayor visibilidad hasta los años 2008 y 2009 en la resistencia a las políticas de cariz nacional y popular que impulsaba el oficialismo.

Cuando los enfrentamientos con las élites y con las autoridades de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando se agravaron, el MAS recurrió a la movilización y a la acción callejera de amplios sectores sociales y, fundamentalmente, al Pacto de Unidad, que había sido constituido

<sup>2</sup> El Comité Pro Santa Cruz junto a los comités cívicos de Beni, Pando y Tarija consolidaron el bloque regional de la Media Luna en la exigencia de las autonomías departamentales, demanda que finalmente fue incorporada en la declaración de la Nueva Constitución y la conformación del Estado Plurinacional (junto con las autonomías indígenas originarias campesinas).

en el año 2004. Conformaban este Pacto la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia [CSUTCB], la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia [CSCB], la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia-Bartolina Sisa [CNMCIQB-BS], la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano [CIDOB], el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu [CONAMAQ], la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz [CPESC], el Movimiento de Trabajadores Campesinos Sin Tierra de Bolivia [MST-B], la Asamblea del Pueblo Guaraní [APG], la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni [CPEMB] y la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable y Saneamiento [ANARESCAPYS].

En el marco de esta conflictividad, se crea, en el año 2007, la Coordinadora Nacional para el Cambio [CONALCAM], como una articulación de diferentes organizaciones ligadas al MAS, junto con integrantes del Poder Ejecutivo, del Legislativo y representantes de la asamblea constituyente. Esta Coordinadora fue el principal instrumento de movilización del MAS para, en el año 2008, enfrentar las acciones impulsadas por los prefectos departamentales. Luego de la “Matanza de Pando”, la COB ingresaba también a la Coordinadora. El ingreso de la COB en la CONALCAM signó la articulación de la Central de Obreros con el gobierno durante el primer mandato, a pesar de la conflictividad desatada con el sector cooperativista hacia 2006. Sin embargo, luego de las elecciones de 2009, la conflictividad sindical se expandió, aun por fuera de la voluntad y/o de las decisiones dirigenciales (Schneider, 2020). Estas decisiones fueron en relación con el código de Trabajo en el año 2010 y en relación con el decreto que incrementaba considerablemente el precio de los combustibles, lo cual despertó la movilización que se dio a conocer como el “gasolinazo” y que constituyó un punto de inflexión en torno al cual el gobierno debió dar marcha atrás con la decisión. En los años siguientes, diversos sectores sostuvieron paros, marchas y acciones para exigir mejoras salariales. No obstante, en términos generales, la dirigencia de la central optó por estrategias y/o posicionamientos de

negociación, mientras sus afiliados y trabajadores exigían una mayor autonomía sindical por parte de una central con una gran trayectoria de lucha, al menos, claramente, hasta los años ochenta. En este sentido, las situaciones de mayor conflictividad estuvieron dadas por las disputas en torno al carácter de la nacionalización de las minas y el control estatal, en el enfrentamiento entre trabajadores mineros asalariados y cooperativistas o capitalistas privados.<sup>3</sup>

Ahora bien, la expansión hegemónica del MAS,<sup>4</sup> la aparente desarticulación del enfrentamiento regional (dado que la Nueva Constitución reconocía finalmente las autonomías departamentales), el crecimiento como fuerza política y el renovado apoyo electoral no deben ocultar que, a partir del segundo mandato, se inició una progresiva erosión y reconfiguración de las bases de apoyo al gobierno. Esta situación encuentra su explicación en la tensión estructural entre una matriz nacional y popular de gobierno y la expansión de políticas de carácter neoextractivista, signadas por el incremento de las exportaciones de materias primas –fundamentalmente de hidrocarburos y minería– (Gandarillas, 2016) en el marco del alza en los precios internacionales del ciclo del “consenso de los *commodities*” (Svampa, 2013). Este esquema le permitió al MAS evitar el fantasma inflacionario y sostener un crecimiento económico en el orden promedio del 5% entre los años 2006 y 2014, que fue observado entre sus principales logros por un conjunto de gobiernos latinoamericanos y por la propia CEPAL.

Pese a declarar un perfil industrialista, el peso del sector primario en la estructura económica siguió siendo central. A su vez, la balanza superavitaria del gobierno perduró de manera sostenida hasta el año 2015 en la profundización de un modelo rentista y en la captación de

<sup>3</sup> Como suceso límite, podemos ubicar el linchamiento del viceministro Rodolfo Illanes por cooperativistas mineros en una localidad cercana a la ciudad de La Paz en el año 2016.

<sup>4</sup> Entre 2009 y 2014 el MAS logró una clara hegemonía legislativa, obtuvo dos tercios de las bancas en la Asamblea y logró desplazar su representación territorial incluso hacia el oeste, tal y como lo demostraría el triunfo electoral en 2014 en Santa Cruz.

ingresos provenientes de sectores económicos considerados estratégicos por el Estado.<sup>5</sup> En gran medida, estos ingresos se justificaron con la expansión del gasto fiscal y la transferencia de recursos para políticas sociales –Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, la Renta Dignidad– y políticas de vivienda, industria y generación de empleo, sobre todo en los rubros de construcción, comercio y servicios, entre otros. Por otra parte, el agronegocio se expandió, sobre todo localizado en el departamento de Santa Cruz, lo cual amplió la frontera agrícola hacia zonas antes consideradas “improductivas”, por medio de diversas campañas de desforestación.<sup>6</sup>

El estímulo inicial al proceso de nacionalización de los hidrocarburos y el control estatal sobre la minería acabó por transmutar en procesos de fuerte endeudamiento externo y en el fortalecimiento del capital privado, en la mediana y gran minería, en manos de las transnacionales, así como en la expansión de las cooperativas mineras.

Las tensiones con el gobierno y en el seno de la CONALCAM estallaron durante el conflicto de TIPNIS y frente a la decisión gubernamental de construir una autopista bioceánica en esa área de Parque Nacional, reconocida, además, como territorio ancestral de los pueblos y nacionalidades indígenas mojeños, yuracaré y chimán. Las manifestaciones del año 2011 fueron protagonizadas por grandes organizaciones como la CIDOB, la CONAMAQ, la Asamblea de Pueblos Guaraní, la Central de Pueblos Indígenas del Beni [CPIB], la Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando [CIPOAP], la Central de Mujeres Indígenas del Beni [CMIB], la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia [CIRABO], la Central de Pueblos

<sup>5</sup> En los cuales fue creciente el endeudamiento externo y/o las licitaciones a firma provenientes de China. Se trató de una política en expansión, fundamentalmente a partir de 2011.

<sup>6</sup> Desde 2013, el gobierno aprobó varias leyes, decretos y normas técnicas que dieron lugar a la deforestación. Estas medidas de avance territorial se ampliaron con la Ley 741 de 2015, por la que se facultó los desmontes de hasta veinte hectáreas. A su vez, el Decreto Supremo 3.973 de 2019 autorizó las quemas en los departamentos de Santa Cruz y Beni (Schneider, 2020).

Indígenas de La Paz [CPILAP], la Coordinadora de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba [CPITCO], la Organización Indígena Chiquitana [OICH] y la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia [CNAMIB]. En este contexto, organizaron la VIII Marcha Indígena por la Defensa del TIPNIS y la Dignidad de los Pueblos Indígenas. Al llegar a La Paz, la marcha contó con el respaldo de un gran conjunto de la población y logró, finalmente, la aprobación de una Ley que declaraba la región como zona intangible. Es en ese año cuando se produce el alejamiento del MAS de la CIDOB y la CONAMAQ, al tiempo que la CSUTCB y la CNMCIQB-BS continuaron con su apoyo al régimen y, de hecho, también con su apoyo a la construcción de la autopista. El conflicto entre organizaciones campesinas e indígenas se hizo más que tangible.

Entre otras movilizaciones opositoras que encuentran sus razones en el mediano *tempo*, pero que coadyuvan a la expansión de las movilizaciones y, fundamentalmente, en el no apoyo que recibe Morales al ser obligado a renunciar, vale mencionar aquí la X Marcha Indígena de los Pueblos Orientales en Defensa de la Chiquitania contra los Desmontes y los Incendios. Pocas semanas antes de las elecciones de octubre de 2019, se produjo el incendio de la Amazonía en Chiquitania. Los trágicos costos para la biodiversidad, así como para las poblaciones, encontraban sus causas en la sanción de la Ley 2.016 y el decreto que pocos meses antes Evo Morales había aprobado, donde autorizaba las “quemadas intencionales”. Por otra parte, los paros cívicos y el pliego de demandas regionales que desde Potosí se repitieron a partir de 2015 se sumaron en la gran movilización de 2019, específicamente en la exigencia de cesar el decreto que conformaba la asociación estatal con la firma alemana ACY Systems para la instalación de una planta de producción de materiales catódicos y baterías de ion-litio (Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes [GyBC], 2019; Argento, Puente y Slipak, 2021). Esta decisión integraba la tercera fase de la política de industrialización del litio con control estatal implementada por el gobierno del MAS desde el

año 2008 (Argento, 2018). Pocos días antes de renunciar, Evo Morales derogaba –producto de la presión social– el decreto.

## **El referéndum de 2016**

La coyuntura política que va desde 2016 a 2018 constituyó un momento de inflexión en la historia política de Bolivia, desde que el MAS asumió el gobierno nacional en 2005. En efecto, esta coyuntura aglutinó un conjunto de situaciones previas y novedosas, así como también procesos políticos de mediano plazo que terminan por describir mayormente lo sucedido con posterioridad a las elecciones nacionales del 20 de octubre de 2019.

A poco más de un año de haber sido electo para su tercer mandato, el gobierno impulsó una estrategia reeleccionista. Para ello, convocó a un referéndum popular para el 21 de febrero de 2016 a fin de obtener el respaldo social que permitiera una nueva candidatura en el año 2019, que le estaba vedada de manera constitucional.<sup>7</sup> Las campañas para respaldar el *Sí* estuvieron apoyadas por sectores aliados, como la dirigencia en la COB y la CONALCAM. Por su parte, las campañas por el *No* sin dudas expresaban ya la heterogeneidad de la composición de la oposición al gobierno.

Los resultados del referéndum fueron negativos para el MAS y, en particular, para Evo Morales, por un exiguo margen. Porcentualmente, hubo un 51,3% por el *No* y un 48,7% por el *Sí*. Pese a esto, el MAS persistió en la estrategia reeleccionista, ahora por otras vías. De este modo, consiguió que el Tribunal Constitucional Plurinacional

<sup>7</sup> El artículo 168 de la Constitución limita el ejercicio de la presidencia a dos períodos consecutivos. Si bien el gobierno de Evo Morales inició en 2005, pudo presentarse a los comicios de 2014-2020 con el aval del Tribunal Constitucional Plurinacional [TCP], bajo el argumento de que Bolivia fue refundada en 2009 con la nueva Constitución.

permita, mediante una sentencia en noviembre de 2017,<sup>8</sup> la candidatura de Evo Morales a las elecciones generales de 2019.

En este interregno se multiplicaban diversas protestas y cuestionamientos de determinados sectores de la clase media que habitan en los principales centros urbanos, impulsadas fundamentalmente por Comités Cívicos. Dichos Comités consistían en instituciones sociales de carácter multisectorial y ambivalente, conformadas por sectores urbanos, profesionales y trabajadores, que encontraron su canalización y articulación de intereses en fuerzas políticas opositoras cuyo objetivo era la no reelección de Evo Morales. Así, el 10 de octubre de 2017, miles de ciudadanos críticos del MAS marcharon en conmemoración del retorno a la democracia, ocurrido en 1982. Las protestas/conmemoraciones tuvieron lugar en diversos centros urbanos. Las más importantes en términos numéricos fueron las de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Sucre, Potosí y Oruro. En la visión de los manifestantes, el MAS era colocado como un gobierno y un partido autoritario. El *slogan* de “No a la dictadura” o la condena a la “venezolanización de Bolivia” se mixturaba con una consigna más territorial y palpable, como la de rechazar la postulación de Evo Morales.

Sumado a esto, en 2017 se desató una nueva ola de protestas como respuesta a la decisión de la Asamblea Plurinacional de aprobar un nuevo Código Penal. El 23 de noviembre, los médicos organizaron acciones y movilizaciones que lograron una alta adhesión social, e involucraron rápidamente a otros sectores sociales y profesionales: periodistas, transportistas, abogados, la iglesia católica, la iglesia evangélica y los Comités Cívicos (*Nodal*, 26/12/2017). Este ciclo de protestas culminó en febrero de 2018 y las intensas movilizaciones llevaron a que Evo Morales derogara el nuevo Código Penal.

Ese mismo mes, se organizó una nueva protesta de alcance nacional contra el gobierno. El motivo era la conmemoración del segundo

<sup>8</sup> Este órgano dio curso a una demanda presentada por el MAS, mediante la cual se permitiera la reelección indefinida para cargos públicos, que incluía al entonces presidente Evo Morales.

año del referéndum de 2016, donde había triunfado la no reelección de Evo Morales. Fue convocada por gremios, iglesias, Comités Cívicos –como el CONADE [Comité Nacional de Defensa de la Democracia], que había surgido precisamente para oponerse a la aprobación del nuevo Código Penal–, entre otros sectores. Mediante la articulación de un conjunto de actores por los Derechos Humanos, su denominación guardaba una evocación simbólica a un organismo homónimo que surgió frente a la dictadura de Luis García Meza a inicios de los años ochenta. Cabe destacar la expansión de consignas de convocatoria con una fuerte impronta *antipolítica* y la utilización de redes sociales digitales –Whatsapp, Facebook e Instagram– para concretar la asistencia a la movilización. Desde el gobierno, se promovieron contramarchas y movilizaciones de apoyo que trasladaron a las calles el “campo de medición de las fuerzas políticas” (*France 24*, 22/02/2018).

En este escenario, el partido gobernante promulgó en septiembre de 2018 la Ley de Organizaciones Políticas, que reemplazó a la Ley de Partidos Políticos y a la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 2004. La nueva ley estableció el sistema de elecciones primarias para el cargo a presidente y vicepresidente y funcionó como un acelerador de decisiones de candidaturas frente a los comicios generales de 2019, dado que la presentación de postulaciones concluía en noviembre de 2018 (Zegada, 2020). Esto beneficiaba al MAS, que tenía definidas sus candidaturas, con lo cual pudo presionar las decisiones de los opositores políticos. En el arco opositor, fue Carlos Mesa quien aprovechó de mejor manera esta situación, y eligió como insignia partidaria al Frente Revolucionario de Izquierda, una organización prácticamente sin relevancia que podía tallar a su gusto. Al panorama de la oposición partidaria es necesario agregar, entre los casos más relevantes, las postulaciones de Jaime Paz Zamora, expresidente de una gestión neoliberal entre 1989 y 1993, por el Partido Demócrata Cristiano; de Víctor Hugo Cárdenas, vicepresidente entre 1993 y 1997 y candidato por Unión Cívica Solidaridad; y de una fuerza extraparlamentaria, SOL.Bo, que conformó un frente denominado Comunidad Ciudadana.

De acuerdo con Zegada (2020), los registros de militantes de cada organización política en este momento permiten constatar la singular crisis de los partidos políticos opositores al MAS. El Órgano Electoral Plurinacional [OEP], en octubre de 2018, registraba los números de la militancia nacional inscrita: el MAS tenía un total de 991.092 inscritos, es decir, el 57,7% de la militancia total registrada, seguida por el frente 21F (que agrupaba un conjunto de partidos), el cual contaba con 292.490 militantes (17% del total); mientras los demás partidos estaban por debajo de los 100.000 militantes y no trascendían el 6% del total de militantes inscritos (Zegada, 2020).

## **Las elecciones de octubre de 2019, entre la desconfianza y los errores políticos**

La desconfianza hacia las elecciones, que tejía su genealogía con el desconocimiento del MAS a los resultados del referéndum, se amplificaba en los ecos de una serie de irregularidades que tuvieron una alta cobertura mediática. Entre ellas, podemos mencionar las denuncias por el empadronamiento irregular en el interior del departamento de Beni, las denuncias del acarreo de votos en ocho municipios de Pando, el uso irregular del gobierno en recursos para la campaña, las denuncias de existencias de cédulas de identidad duplicadas, y los problemas con el padrón electoral. Sumado a esto, un número no menor de funcionarios del Servicio de Registro Cívico, encargados de la transmisión de resultados electorales, fueron removidos de sus puestos. Todos estos sucesos coadyuvaron a la instalación del significativo *fraude*, no exento, como dijimos, de operaciones mediáticas. La creación de veedurías y las formas de control ciudadano del voto para el día de la elección son un rasgo evidente de este clima de desconfianza preexistente al desarrollo de los comicios. En este contexto, la poca o nula propuesta política programática consolidada evidenciaba el eclipsamiento de la escena en la dicotomía gobierno/oposición.

En concreto, el mismo día de las elecciones, a las 19:40 horas, un suceso tomó por sorpresa la evolución del escrutinio. El flujo de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) suspendió la emisión al 83,76% de avance del conteo. Hasta ese instante, Evo Morales contaba con un 45,28% de los votos y Carlos Mesa con el 38,16%. Con esos resultados, la tendencia hacía posible la segunda vuelta. Esta opción era también avalada por diversas encuestadoras y proyecciones de resultados finales totales, que estimaban un 43% para Morales y un 39% para Mesa.

Cuando la transmisión se reanudó unas horas después, Morales ganaba la elección, tras obtener los votos necesarios en la primera vuelta. En medio de esta irregularidad, Morales se declaraba presidente electo, mientras Carlos Mesa daba declaraciones públicas acerca de que no iba a permitir el fraude y la manipulación de votos, y exigía la realización de una segunda vuelta electoral.

Ante la pérdida de legitimidad de las instituciones responsables, la OEA emergía como la voz autorizada para dirimir el pleito. Sin embargo, desde la oposición denunciaban el apoyo del secretario Almagro a Morales, y desde el MAS declaraban lo contrario. A su vez, cualquiera que haya seguido el rol de la misión de la Organización de Estados Americanos en el transcurso de esos días concluye que la OEA dejó mucho que desear en lo que respecta a seriedad y precaución. De hecho, apenas al día siguiente de las elecciones, la OEA publicaba una

profunda preocupación y sorpresa por el cambio drástico y difícil de justificar en la tendencia de los resultados preliminares conocidos tras el cierre de las urnas [...]. El TSE presentó datos con un cambio inexplicable de tendencia que modifica *drásticamente* el destino de la elección y genera pérdida de confianza en el proceso electoral (OEA, 2019, énfasis propio).

Las consecuencias de esto eran previsibles: se instaló de manera inexorable la denuncia de fraude. Al día siguiente, Morales solicitaba a la misma organización realizar una auditoría vinculante, que

concluyó en una nueva acción apresurada de parte de la OEA. En este caso, arguyó la “razonabilidad” de convocar a segunda vuelta incluso antes de que el escrutinio oficial hubiese finalizado (Saltalamacchia Ziccardi, 2020).

En medio de estos “equivocos”, se inician múltiples movilizaciones, marchas. Asimismo, se convocó a una vigilia promovida por los Comités Cívicos –Santa Cruz y Potosí de manera inicial– y el CONADE. También se sumaron la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia [APDHHB]; organizaciones no gubernamentales, como Fundación Jubileo y Cáritas-Bolivia; organizaciones civiles; plataformas ciudadanas; la Asociación Departamental de Productores de Coca [Adepcoca] de los Yungas; el Colegio Médico de Bolivia; la Unión Juvenil Cruceñista [UJC]; y Resistencia Juvenil Cochala [RJC].

Durante las siguientes jornadas, la composición de la protesta se amplifica velozmente y miles de manifestantes se movilizan a los tribunales electorales en los nueve departamentos del país. Allí, el clima de convulsión social va *in crescendo* (llega incluso a enfrentamientos y quema de instituciones), sobre todo después de que el Tribunal Supremo Electoral anuncia la información preliminar sobre la posibilidad de una segunda vuelta entre Morales y Mesa. En los días siguientes, aparecen denuncias en medios de comunicación y redes sociales. Se difunden, por ejemplo, la aparición de papeletas fuera de los recintos electorales y la preexistencia de papeletas marcadas, que erosionaron aún más la credibilidad de los actores intervinientes en el proceso electoral.

El 23 de octubre, se crea la Coordinadora en Defensa de la Democracia, lo que da inicio a un paro nacional indefinido, promovido por las entidades cívicas y plataformas del país para exigir una segunda vuelta. Frente esto, Evo Morales sostuvo que los sucesos se trataban de una conspiración y de la puesta en marcha de un golpe de Estado por parte de la derecha con apoyo internacional. Los días subsiguientes preanuncian el desenlace. Al tiempo que condensan un conjunto de elementos del drama social, la tensión y los enfrentamientos políticos en las calles, el líder santacruceño Camacho toma la decisión

de autoerigirse en una especie de héroe épico para llevarle a Evo Morales su carta de renuncia, en la cual le encomienda su destino a Dios. Las declaraciones de las fuerzas armadas y las fuerzas policiales, donde solicitan la dimisión del gobierno, culminan con la salida de Evo Morales y Álvaro García Linera hacia el Chapare, territorio en donde, resguardados por las bases sociales, viajarán a México, luego de que este país les otorgue el asilo político.

En este contexto, la senadora opositora Jeanine Áñez se autoproclama presidenta interina de facto y recibe de manos de los militares –y por fuera de todo accionar de la Asamblea Legislativa– la banda presidencial. De manera casi inmediata, le sigue al golpe de Estado la persecución de referentes políticos del MAS, el enfrentamiento con las organizaciones y bases sociales y las masacres de Sacaba y Senkata, como formas de acallar las resistencias al gobierno de facto. Junto con Áñez, llegaba al poder una élite política blanca y mestiza que no tardó en mostrar sus intenciones revanchistas, movida por un retorno al orden preexistente, un visceral rechazo a los símbolos identitarios de las poblaciones indígena-campesinas, como la *wiphala* y la hoja de coca que –al parecer, en un reduccionismo– identificaban con el MAS, y al que oponían los símbolos de la “civilización”, la biblia y el racismo como retórica argumental.

## Las elecciones generales de 2020

Entre el golpe de Estado ocurrido en noviembre de 2019 y las elecciones de octubre de 2020, el MAS y las estructuras sociales que lo integran organizaron diversas instancias participativas de decisión política, características de la forma organizacional de sus bases, y que se denominan amplios. En estas instancias, se llegó rápidamente a decisiones significativas. En primer lugar, se ratificó el Pacto de Unidad como la principal instancia de dirección y coordinación política, y se relegó a la CONALCAM, creada en 2007 por Evo Morales, y que era entendida como una supraorganización cuyo propósito

era aglutinar obreros fabriles, cooperativistas y gremialistas. A su vez, en el marco de estos ampliados, se decidió el 11 de enero que la fórmula presidencial estaría encabezada por David Choquehuanca y secundada por Andrónico Rodríguez. Esta decisión fue apoyada por las estructuras organizativas que conformaban el Pacto de Unidad, pero, ciertamente, chocó con las intenciones de Evo Morales, quien convocó a una reunión en Buenos Aires para hacer su definición de los candidatos a la fórmula presidencial. Tras esta reunión en Argentina, la fórmula presidencial quedó encabezada por Luis Arce Catacora y secundada por David Choquehuanca. La fórmula fue posteriormente fue avalada por un ampliado de emergencia del Pacto de Unidad en El Alto, el 23 de enero. Así, las estructuras organizativas del MAS aceptaron, con muchas reservas, la decisión de Evo Morales.

De esta manera, el proceso de selección de candidaturas del MAS implicó la veloz activación de las estructuras organizativas originarias y la aceptación de una fórmula que no era la consensuada directamente por estas bases, pero, asimismo, consolidó el progresivo desplazamiento del protagonismo central de la figura de Evo Morales (Mayorga, 2020). El 18 de octubre de 2020 se realizaron las elecciones nacionales a candidatos a presidente,<sup>9</sup> vice, diputados<sup>10</sup> y senadores.<sup>11</sup> El proceso electoral estuvo marcado por el ritmo y desarrollo de la pandemia, así como también por las decisiones políticas tomadas por el gobierno de facto presidido por Jeanine Áñez. Así, Bolivia enfrentaba el proceso electoral con la combinación de una triple crisis: la sanitaria, la política y la económica. Si se observan otros países, las crisis sanitaria y económica eran previsibles. Sin embargo, la crisis política no lo era. El gobierno de transición presidido por Jeanine Áñez fue producto de un golpe de Estado, pero a esta situación

<sup>9</sup> Los binomios presidenciales eran los siguientes: 1. el MAS presentaba a Luis Arce y David Choquehuanca; 2. Creemos presentaba a Luis Fernando Camacho y Marco Antonio Pumari; 3. Comunidad Ciudadana, a Carlos Mesa y Gustavo Pedraza; 4. el Frente para la Victoria, a Chi Hyun Chung y Salvador Pinto; y 5. el Partido de Acción Nacional Boliviano, a Feliciano Mamani y Ruth Nina.

<sup>10</sup> Se elegían 130 escaños.

<sup>11</sup> Se elegían 36 escaños.

ilegítima de llegada hay que agregarle la incapacidad de gestión política de la presidenta y sus ministros.

En este contexto, hay que destacar que las cifras de infectados a causa de la COVID-19 ascendían a 139.319 y contaban 8.407 fallecidos al momento del proceso electoral, lo cual ubicaba a Bolivia en el triste *ranking* del quinto país del mundo con más muertes por millón de habitantes, y el segundo de América Latina –por detrás de Perú–, según la Organización Mundial de la Salud (Mayer, 16/10/2020).

Ñez tuvo que responder por su incapacidad política, por su ineficiencia, por las represiones y por la pésima gestión de la política sanitaria en medio de una pandemia. Dicha gestión consistió, en un primer momento, en una cuarentena estricta y, con posterioridad, una cuarentena dinámica –al igual que otros países, como Costa Rica o Chile–, pero sin mejorar la infraestructura sanitaria ni aumentar la cantidad de unidades de camas para terapia intensiva. Las consecuencias de esta negligencia fueron rápidamente visibles. Al igual que Perú, en julio y agosto de 2020, Bolivia ofrecía imágenes de colapso sanitario, que se reflejó en ciudadanos que morían en la calle debido a que no tenían lugar donde enterrarlos en cementerios ni crematorios. Tampoco había responsabilidad o función pública que respondiera a estas necesidades. Asimismo, los escándalos de corrupción no tardaron en aparecer. En mayo de 2020, el entonces ministro de Salud tuvo que renunciar por sobrepagos en la compra de respiradores artificiales a una empresa española. Se trataba ciertamente, de un bien imprescindible en el contexto de la pandemia de COVID-19 (*Telam*, 20/05/2020).

La oposición política institucional a la gestión del gobierno de facto fue continua, particularmente en la Asamblea Legislativa Plurinacional, ámbito dominado por el MAS. Lo mismo sucedió con actores de la sociedad civil, como la Central Obrera de Bolivia, sindicato de maestros rurales y urbanos, así como con un gran conjunto de organizaciones sociales adherentes al MAS y organizaciones indígena-campesinas. Entre las protestas, las principales se produjeron durante julio, lideradas por la COB, en la exigencia de educación,

trabajo y elecciones libres. Así, el 14 de julio se realizó una caminata de 12 km desde la ciudad de El Alto hasta La Paz. Con posterioridad, y debido al aplazamiento del calendario electoral, se realizaron bloques de carreteras, piquetes en las calles y nuevas movilizaciones.

Luego de considerables idas y vueltas, la fecha de las elecciones se fijó para el 18 de octubre de 2020. De los binomios presidenciales oficializados eran tres los de mayor relevancia. En primer lugar, se encontraba el candidato del MAS, Luis Arce Catacora, que fuera ministro de Economía durante las tres gestiones presidenciales encabezadas por Evo Morales. Lo secundaba David Choquehuanca, de origen aymara, quien se desempeñó como ministro de Relaciones Internacionales desde 2006 hasta 2017. En segundo lugar, se hallaba Carlos Mesa, quien fuera vicepresidente (2002-2003), y luego presidente durante los años 2003-2005, producto de la renuncia del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Losada, ante el ciclo de movilización social. Finalmente, el tercer candidato relevante era Luis Camacho, empresario y líder del Comité Cívico del departamento de Santa Cruz. En la fórmula iba junto a Marco Antonio Pumari, ex presidente del Comité Cívico de Potosí. La alianza entre los Comités Cívicos de Santa Cruz y Potosí, que había sido altamente productiva para la organización de protestas contra la figura de Evo Morales, demostró ser, sin embargo, muy poco eficaz en el plano electoral. Esta oposición no pudo construir una política programática que superara el enclave regional. En esa imposibilidad influyó la forma de distribución de beneficios e impuestos.

Cabe destacar, además de las fórmulas y candidaturas, que la principal característica del escenario electoral boliviano en octubre de 2020 consistió en que Evo Morales no fuese candidato a presidente ni a ningún cargo electivo. En efecto, el regreso de Evo Morales a Bolivia, en calidad de presidente del MAS, se efectuó luego del triunfo de Arce Catacora. Todo esto deja abiertos importantes interrogantes acerca del rol que cumplirá a futuro Evo Morales en el escenario político boliviano.

La victoria electoral del MAS fue contundente e inapelable.<sup>12</sup> No solo ganó por amplio margen en los cargos de presidente y vicepresidente, sino que salió victorioso en diputados<sup>13</sup> y senadores,<sup>14</sup> y ganó en la mayoría de los departamentos y municipios. Con estos resultados se vuelve al escenario organizado en torno a la existencia de un partido predominante, que se produjo durante el segundo gobierno del MAS (2009-2014). No obstante, este panorama se da sin la presencia de Evo Morales, quien, en ese momento, estaba a cargo del Poder Ejecutivo, de la organización partidaria y de su organización gremial. A esto hay que agregarle una reconfiguración del campo político opositor, en el que las formaciones Unidad Nacional y Demócratas fueron reemplazadas por Creemos y Comunidad Ciudadana. En términos de perspectiva política, la formación opositora que tiene más capacidad de irradiarse es la que preside Luis Camacho. El joven empresario y representante conservador de Santa Cruz, luego de lanzar su campaña presidencial y no obtener un triunfo, salió electo gobernador de Santa Cruz con más del 55% de los votos en las elecciones de 2021. En términos de representación política, Camacho combina la figura del *outsider* respecto de la clase política establecida, con ideas conservadoras arraigadas en lo religioso. La creación de Creemos constituye la reacción de mayor relevancia del espacio de derecha frente a la victoria del MAS.

## Reflexiones finales

El escenario electoral de octubre de 2019, el golpe de Estado y la victoria electoral del MAS en las elecciones presidenciales en 2020 constituyeron un punto de inflexión en la historia política del MAS. Los equívocos políticos, la movilización social y la alta conflictividad

<sup>12</sup> El MAS obtuvo un 55,11%, mientras que Comunidad Ciudadana alcanzó el 28,83%, y Creemos el 14% de los votos en las elecciones presidenciales.

<sup>13</sup> Obtuvo 75 de un total 130.

<sup>14</sup> Obtuvo 21 de un total de 36.

expresada en los enfrentamientos en diversos puntos del país durante más de 20 días evidenciaron que, a pesar de contar con ciertos apoyos claves, la relación de fuerzas medidas en el espacio público crecía en función de la exigencia, en primer lugar, de una segunda vuelta electoral, aunque rápidamente pasó a exigirse la renuncia de Evo Morales. El desenlace por medio de un golpe de Estado contó con el apoyo de las fuerzas militares y también –como es cada vez más conocido– con recursos internacionales y/o figuras de los gobiernos regionales. Los acontecimientos en el octubre boliviano encuentran sus explicaciones específicas en el corto plazo abierto desde el referéndum electoral de febrero de 2016, sobre todo en la configuración de dos polos políticos alrededor del eje oficialismo/oposición, pero, también, en el mediano plazo en las propias rupturas, fisuras y reconfiguraciones de las bases de apoyo político al gobierno.

La virulencia política del gobierno de facto a partir de noviembre de 2019, la ofensiva contra los símbolos político-identitarios de los sectores populares indígena-campesinos, y la negligencia de la gestión política sanitaria en el seno de la pandemia coadyuvaron a articular rápidamente los rechazos a este “régimen de transición”. Pese al manejo de los plazos electorales y los sucesivos aplazamientos para lograr la articulación de la derecha política, dividida entre varios candidatos, este sector no logró una fórmula capaz de posicionarse a escala nacional y disputar el voto ciudadano de manera conjunta. En medio de este panorama, las bases organizativas aliadas al MAS lograron rearticularse con la velocidad y eficacia características de esas estructuras del conflicto e incluso con la aguda perspicacia de –pese a las tensiones respecto de las fórmulas políticas de cara a las elecciones– aceptar la candidatura de Arce y Choquehuanca. Así, el MAS nuevamente colocaba dos candidatos capaces de dar continuidad a ejes constitutivos de la mayor tensión de su gobierno. Por un lado, se encontraba el ex ministro de Economía, responsable del sostenido crecimiento del PBI, basado en un modelo económico primario exportador, con fuerte intervención estatal para la captación de rentas. Por el otro, hallamos a David

Choquehuanca, una figura representante de las mayorías sociales indígenas, portavoz –tal y como quedó de manifiesto en el discurso inaugural de su mandato– de las narrativas del Buen Vivir y de las voces de las culturas milenarias.

Este retorno exitoso del MAS al gobierno, ahora sin la centralidad de Evo Morales Ayma, es realmente lo novedoso. La situación deja importantes interrogantes sobre cómo será el rol del *jefazo*. No obstante, resulta más intrigante aún cómo será el desplazamiento de la forma *decisionista* que caracterizó su gestión, aun cuando en reiteradas ocasiones debió dar marcha atrás a medidas significativas, ante el freno de la movilización social, el peso de organizaciones corporativas y el despliegue de demandas que podían ser procesadas dentro de los lineamientos políticos y económicos del régimen.

## Bibliografía

Argento, Melisa (2018). Espejo de sal: Estructuras de la acción colectiva e integración territorial del proyecto de extracción e industrialización del litio en Bolivia. *Revista Estados y Comunes*, 2(7), 227-248. <https://www.iaen.edu.ec/>

Argento, Melisa; Slipak, Ariel y Puente, Florencia (2021). Litio, transición energética, economía política y comunidad en América Latina. Entre la acumulación por des-fosilización y las claves territoriales para una transición socio-ecológica justa. Informe resultado de Beca CLACSO: Ambiente, cambio climático y buen vivir. En prensa.

Arrestan y echan al ministro de Salud boliviano por presuntos sobrepagos en respiradores (20 de mayo de 2020). *Telam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202005/466158-salida-ministro-salud-bolivia-pandemia.html>

Bolivia se divide a favor y en contra de la reelección de Evo Morales (22 de febrero de 2018). *France 24*. <https://www.france24.com/es/20180222-bolivia-protestas-reeleccion-evo-morales>

Bolivia: médicos marchan en Navidad y cumplen 33 días de paro (26 de diciembre de 2017). *Nodal*. <https://www.nodal.am/2017/12/bolivia-medicos-marchan-navidad-cumplen-33-dias-paro/>

El gobierno de Bolivia reveló nuevas pruebas sobre el envío de armamento de Macri durante el golpe (2 de agosto de 2021). *Nodal*. <https://www.nodal.am/2021/08/el-gobierno-de-bolivia-revelo-nuevas-pruebas-sobre-el-envio-de-armamento-de-macri-durante-el-golpe/>

Gandarillas Marco (2016). Bolivia: La década dorada del extractivismo. En Eduardo Gudynas et al. (Coords.). *Rescatar la esperanza. Más allá del neoliberalismo y el progresismo* (pp. 235-296). Barcelona: Entrepueblos.

Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes [GyBC] (2019). Triángulo del litio. Un área de disputa estratégica entre potencias globales en nombre de la transición energética. Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe. [http://geopolcomunes.org/wp-content/uploads/2020/05/Triangulo\\_del\\_litio\\_Un\\_area\\_de\\_disputa.pdf](http://geopolcomunes.org/wp-content/uploads/2020/05/Triangulo_del_litio_Un_area_de_disputa.pdf)

Mayer, Marianela (16 de octubre de 2020). El coronavirus causa en Bolivia una triple crisis: sanitaria, económica y, sobre todo, política. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202010/525606-el-coronavirus-causa-en-bolivia-una-triple-tesis-sanitaria-economica-y-sobre-todo-politica.html>

Mayorga, Fernando (2020). El MAS-IPSP ante un nuevo contexto político: De “partido de gobierno” a “instrumento político” de las organizaciones populares. En Jan Souverein y José Luis Exeni Rodríguez (coords.), *Nuevo mapa de actores en Bolivia. Crisis, polarización e incertidumbre (2019-2020)*, (pp. 1-35). La Paz: Friedrich Ebert Stiftung (FES).

OEA (21 de octubre de 2019). Declaración de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Bolivia [Comunicado de prensa]. <https://www.oas.org/es/centro>

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia (2020). La OEA en la elección presidencial de Bolivia: Problemas de credibilidad. *Análisis Carolina*. Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/AC-13.2020.pdf>

Schneider, Alejandro M. (2020). Tensiones económicas, políticas y sociales durante los gobiernos de Evo Morales. Una interpretación sobre el golpe de Estado. *Anuario de historia*, 32, 1-25.

Stefanoni, Pablo (30 de noviembre de 2019). Bolivia después de Evo. *Sin permiso*. <https://www.sinpermiso.info/textos/bolivia-despues-de-evo>

Svampa, Maristella (2013). Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 30-46.

Zegada, María Teresa (2020). La crisis del sistema de representación política: Los partidos opositores al MAS en el interregno post y preelectoral (2019-2020). En Jan Souverein y José Luis Exeni Rodríguez (coords.), *Nuevo mapa de actores en Bolivia. Crisis, polarización e incertidumbre (2019-2020)* (pp. 35-70). La Paz: Friedrich Ebert Stiftung (FES).

# Elecciones locales en Brasil

## Pandemia, nuevas reglas y avance de la derecha

*Oswaldo E. do Amaral y Otávio Z. Catelano*

### **Introducción**

En el año 2020, Brasil celebró elecciones locales en 5.570 municipios. En esta gigantesca elección, además de alcaldes, se eligieron más de 58.000 concejales. Todo ello en un contexto político y económico muy singular, marcado por la pandemia provocada por el nuevo coronavirus.

Brasil identificó el primer caso de COVID-19 a fines de febrero. Sin barreras sanitarias efectivas y con un gobierno federal reticente a combatir la pandemia, un mes después el virus ya se había diseminado en las 27 unidades de la federación. Fue el comienzo de una tragedia ampliamente anunciada y predicha por los epidemiólogos.

Preocupado por la caída de la actividad económica y por cómo esto podría afectar sus planes de ser reelecto en el año 2022, el presidente Jair Bolsonaro combatió siempre cualquier medida para restringir la circulación o minimizar el impacto de la enfermedad, además de apostar por medicamentos sin eficacia probada, en lugar de invertir en desarrollo y compra de vacunas. Tras confrontar con dos de sus ministros de Salud –que discrepaban con las posiciones de la Presidencia de la República–, Jair Bolsonaro finalmente

debilitó aún más el principal organismo encargado de la lucha contra la pandemia, al emplazar en dicha función a un general sin conocimientos en el área.

A principios de julio, cuando el país tenía diariamente más de mil muertes por COVID-19, se aprobó la Enmienda Constitucional 107, que trasladaba las elecciones de octubre a la segunda quincena de noviembre. El día en que se llevó a cabo la primera vuelta de las elecciones municipales, el país tenía un total de 165.000 muertos por COVID-19, lo cual dio inicio a una segunda ola de contagio –más letal aún que la primera–, que incrementaría el número de decesos a 400.000 personas para fines de abril de 2021.

La pandemia –y su desastrosa gestión– derrumbó una economía que ya presentaba grandes dificultades para reanudar el crecimiento. En 2019, el crecimiento del Producto Interno Bruto [PIB] brasileño fue solo del 1,4%. En 2020, su caída fue del -4,1%. El desempleo volvió a subir, hasta alcanzar el 13,5% de promedio anual, la más alta desde el inicio de la serie histórica en 2012 (*UOL*, 26/02/2021). Como resultado, aumentó la pobreza extrema, especialmente después del fin de la ayuda de emergencia proporcionada por el gobierno federal. A principios de 2021, alrededor del 13% de los brasileños (27,2 millones) vivían con menos de R\$246 (alrededor de US\$50) al mes (*Folha de S. Paulo*, 30/01/2021).

Las elecciones municipales de 2020 se llevaron a cabo en este contexto tan adverso para los brasileños. Más allá de los aspectos sociales y económicos, en estas elecciones del año 2020 se incorporaron nuevas reglas institucionales que, claramente, alteraron el cálculo de las élites políticas, como, por ejemplo, el fin de las coaliciones interpartidistas para las elecciones proporcionales y las nuevas determinaciones sobre la distribución de recursos del Fondo Especial de Financiamiento de Campañas [FEFC].

En este texto, discutimos los resultados de las elecciones de 2020, los efectos de las nuevas reglas electorales en las estrategias de los partidos, así como también la incidencia de la pandemia en el comportamiento de los votantes.

## Quién ganó y quién perdió en 2020

Una vez cerradas las urnas, los resultados electorales mostraron, por un lado, la consolidación del avance de los partidos políticos de derecha y, por el otro, una mayor dispersión en el número de alcaldes conquistados entre los partidos mayoritarios. El Movimiento Democrático Brasileño [MDB], tradicionalmente el partido que más elige alcaldes en Brasil, volvió a ser el principal vencedor en los comicios de 2020, al ganar en 792 ciudades (14% del total). Sin embargo, su desempeño cayó un 26% con respecto a las elecciones de 2016.

Lo mismo sucedió con los otros dos partidos que dominaron el escenario político nacional en las últimas décadas: el Partido de la Socialdemocracia Brasileña [PSDB] ganó en 520 municipios (9% del total), con una caída del 36% en comparación con 2016, y se convirtió en el cuarto partido con mayor número de alcaldes. El Partido de los Trabajadores [PT], por su parte, mantuvo la trayectoria descendente iniciada en 2016. Ganó solamente en 183 municipios (3% del total), con un desempeño 36% peor que cuatro años antes, y se convirtió en apenas el décimo partido en el ranking de intendencias o ayuntamientos conquistados.<sup>1</sup>

Si el centro y la izquierda perdieron espacios en las disputas municipales, la derecha mantuvo la trayectoria ascendente iniciada en 2016. Los Progresistas [PP] conquistaron 688 alcaldías (12% del total) y obtuvieron un crecimiento del 47% con relación a la elección anterior, con lo que se convirtieron en el segundo partido con mayor número de alcaldes en Brasil. El Partido Socialdemócrata [PSD] ganó en 660 ciudades (12% del total) y tuvo un desempeño un 27% mejor que en 2016. Finalmente, los Demócratas [DEM] recuperaron el protagonismo perdido a principios de los años dos mil, y con un aumento del 64% comparado con el 2016, se impuso en 476 municipios (8% del total).<sup>2</sup>

Las disputas por los Concejos Municipales tuvieron un comportamiento similar en cuanto a la distribución de escaños en el espectro

<sup>1</sup> Fuente: Tribunal Superior Eleitoral [TSE].

<sup>2</sup> Fuente: TSE.

ideológico. El MDB se mantuvo como el partido con mayor número de concejales del país (13% del total), con una caída del 3% respecto de la elección anterior. El PSDB bajó un 18% y el PT, un 5%. El PP presentó un crecimiento del 34% y se convirtió en el segundo partido con mayor número de concejales de todo Brasil, con el 11% del total. El PSD y el DEM también aumentaron el número de representantes electos en estas elecciones proporcionales, con un crecimiento del 22% y 49% respectivamente, en comparación con 2016.<sup>3</sup>

Una mirada rápida a estos datos podría sugerir que el presidente Jair Bolsonaro fue uno de los grandes ganadores políticos de las elecciones locales de 2020. Sin embargo, ese no parece ser el caso. En los dos primeros años de su gestión (2019-2020), el presidente se mantuvo distante de los partidos políticos en el Congreso Nacional (Amaral, 2021). Abandonó el partido por el que fue electo en 2018 –el Partido Social Liberal [PSL]– y anunció que crearía un nuevo partido, denominado Alianza Por Brasil. Al carecer de capacidad organizativa y disposición para crear un partido de manera efectiva, el presidente entró en la disputa local de 2020 sin vínculos partidistas y, nominalmente, apoyó solo a unos pocos candidatos a alcalde y concejal. En las siete capitales de estado donde Jair Bolsonaro declaró su apoyo a un candidato, solo en Rio Branco –en el estado de Acre– logró imponerse uno de sus acólitos (Fagundes, 30/11/2020).

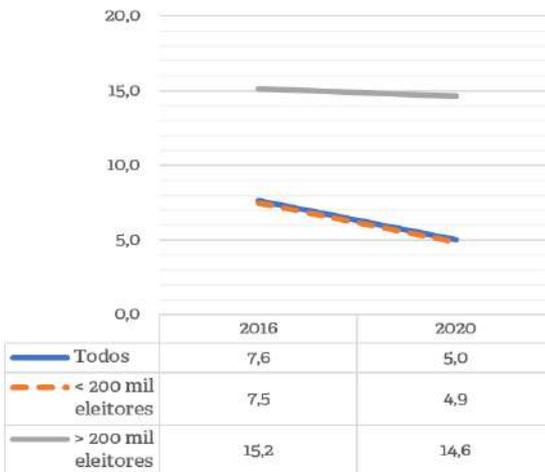
A principios de 2021, debilitado por la crisis sanitaria y económica, Jair Bolsonaro no tuvo más alternativa que acercarse a los partidos conservadores con buenos resultados en las elecciones locales, para protegerse de un posible juicio político en el Congreso y, de esta manera, mantener viva alguna chance de triunfar en las elecciones presidenciales de 2022.

<sup>3</sup> Fuente: TSE.

## Las nuevas reglas electorales y la disputa de 2020

Recientemente, el Congreso Nacional puso fin a las coaliciones para elecciones proporcionales en Brasil (Enmienda Constitucional 97/2017). Las coaliciones funcionaban como colectoras de votos de los partidos aliados para la división final de escaños. Así, los partidos pequeños podían formar alianzas para sobrevivir en la arena institucional, lo cual aumentaba la fragmentación del sistema de partidos y dificultaba que los votantes entendieran el sistema. En definitiva, con la regla de la coalición, incluso con votos que no permitían el derecho a escaños en Cámaras y Asambleas, los partidos lograron ganar cargos electivos porque estaban asociados a otros partidos. Ante la imposibilidad de continuar con esta práctica, los candidatos a cargos proporcionales –como, por ejemplo, los concejales– concentraron sus fuerzas en un número menor de partidos. Este cambio puede observarse en el Gráfico 1, que muestra el promedio del Número Efectivo de Partidos (NEP) en disputas por cargos de concejales en municipios brasileños entre 2016 y 2020.

Gráfico 1. Promedio del número efectivo de partidos para el cargo de concejal/a

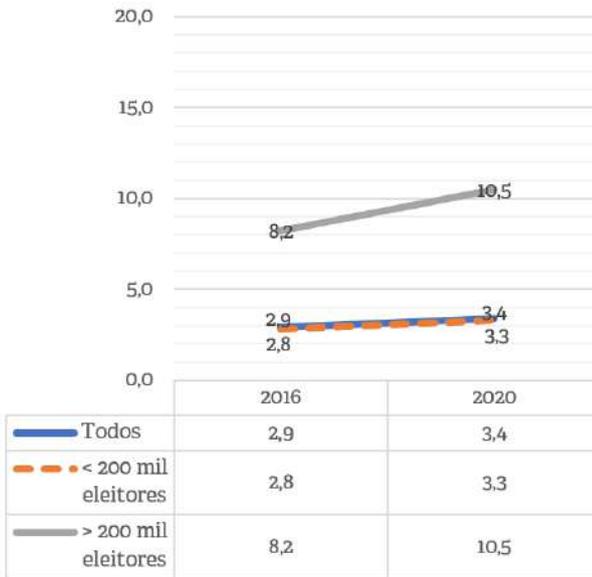


Fuente: Elaboración propia con base en los datos del TSE.

En las elecciones municipales del año 2020, hubo una reducción en el promedio del NEP calculada con datos de todos los municipios, que pasó del 7,6 al 5,0. Esto dejó en claro el efecto que tuvo la nueva regla electoral. Sin embargo, existen diferencias entre los municipios grandes y pequeños. El Tribunal Superior Electoral [TSE] utiliza 200 mil votantes para definir qué municipios tienen una segunda vuelta en la contienda por la intendencia, lo cual resulta positivo en los casos de municipios que superan la marca. En estas localidades, se observa que el promedio del NEP en disputas por Concejos Municipales sufrió una leve reducción en 2020, y se mantuvo aún superior a lo observado en los municipios con una sola vuelta (14,6 y 4,9, respectivamente). Así, podemos ver que las nuevas reglas fueron más efectivas en aquellas elecciones proporcionales con menor número de escaños en disputa, lo cual indica claramente un límite a sus efectos en función de la magnitud de los distritos electorales.

Claramente, la clase política está vías de reconfigurar sus estrategias para adaptarse a esta nueva regla. En ese sentido, se nuclea en torno a pocos partidos para, así, incrementar sus fuerzas. En el futuro, de mantenerse esta regla, pueden ocurrir dos tendencias: a) la reducción en el tiempo del número de siglas partidarias hasta alcanzar un punto de equilibrio o estabilidad; b) un mayor esfuerzo de los partidos para lanzar candidaturas al Poder Ejecutivo en lugar de componer listas electorales encabezadas por otros partidos, con el fin de optimizar el efecto de arrastre o *coattail* (Vasquez, Curi y Da Silva, 2021), y ampliar el desempeño del partido en la disputa por cargos del Poder Legislativo. Esta tendencia se puede analizar para las elecciones de 2020 en el Gráfico 2, a continuación.

Gráfico 2. Promedio del número de candidaturas para el cargo de intendente/a

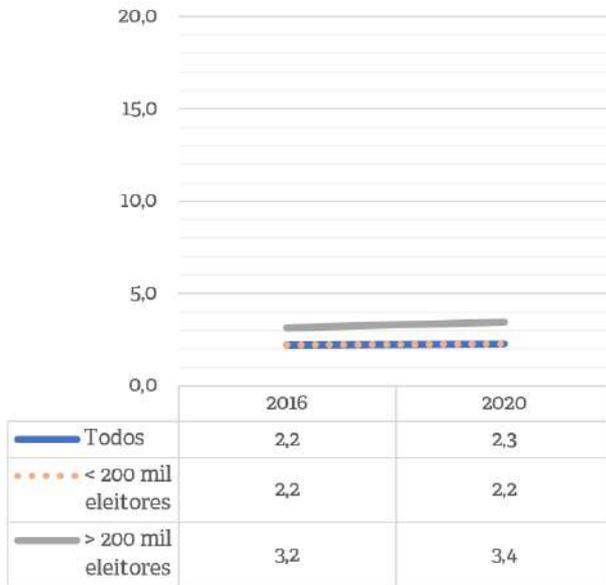


Fuente: Elaboración propia con base en los datos del TSE.

Según el Gráfico 2, el número medio de candidaturas a intendente/a en los municipios brasileños ha crecido, y esto resulta especialmente notable en los municipios más grandes. Sin embargo, el NEP no ha seguido el ritmo de este crecimiento. Esto se puede observar en el Gráfico 3 a continuación, que demuestra que el NEP, en disputas por la intendencia de los municipios más pequeños, se mantuvo igual entre 2016 y 2020, cerca de dos, según la tendencia indicada en la literatura (Peixoto y Goulart, 2014; Guarnieri, 2015; Vasquez, 2016). Empero, el promedio del NEP en los municipios más grandes mostró un aumento de solo 0,2, lo que puede indicar exactamente que, al lanzar sus propias candidaturas en los municipios grandes, los partidos buscaban aumentar las chances electorales para los candidatos

a concejal, y no necesariamente ser competitivos en las elecciones para los ejecutivos locales.

*Gráfico 3. Promedio del número efectivo de partidos para el cargo de intendente/a*



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del TSE.

Finalmente, no se puede ignorar el hecho de que Brasil cuenta con el sistema de partidos más fragmentado del mundo. Por ello, el fin de las coaliciones proporcionales puede socavar la fuerza de un partido en algunas regiones, pero puede sobrevivir, si tiene fuerza, en otras. Así, otro posible desarrollo para los próximos años es un proceso de mayor regionalización de los partidos políticos brasileños.

Además de las modificaciones anteriormente descritas, los cambios en las reglas del Fondo Especial para el Financiamiento de Campañas (FEFC, o popularmente conocido como el Fondo Electoral, que fuera creado por la Ley N° 13.487/2017) pueden iniciar un proceso de

transformación de los cuadros partidarios en Brasil. Desde la Acción Directa de Inconstitucionalidad [ADI]<sup>4</sup> N° 5.617/2018, el STF determinó que los partidos deben distribuir los recursos de la FEFC de manera equivalente a la proporción de candidatos y candidatas. Finalmente, en base a una consulta realizada por la diputada federal Benedita da Silva (PT-RJ), el TSE decidió el 25 de agosto de 2020 que la distribución de los recursos de la FEFC también debe respetar la proporción entre candidatos negros y no negros (TSE, 25/08/2020). En principio, esta regla se aplicaría solo en las elecciones generales de 2022; sin embargo, al ser cuestionado por el Partido Socialismo y Libertad [PSOL], el ministro del STF, Ricardo Lewandowski, decidió, el 10 de septiembre de 2020, que la regla era válida inclusive en las elecciones de ese mismo año (Vivas y Falcão, 10/09/2020).

Cabe señalar que, por un lado, estos cambios no se tradujeron en un aumento significativo en el número de intendentas electas –que se limitó al 12% de los municipios brasileños, al igual que en 2016–, pero sí marcaron un ligero aumento en el número de concejales electas, que pasó del 13,5% en el año 2016 al 16% en el 2020.<sup>5</sup> Por el otro, el número de negros que fueron elegidos intendentes aumentó del 29% en 2016 al 32% en 2020. Asimismo, en los Concejos Municipales, el número de negros elegidos aumentó del 42,1% en 2016 al 44,7% en 2020 (Baptista, 18/11/2020).

En principio, esto marcaría una tendencia hacia una reparación gradual de las desigualdades. Ahora bien, una mayor inversión de recursos en candidaturas de grupos tradicionalmente infrarrepresentados permitiría imaginar una posible renovación interna de los cuadros partidarios.

<sup>4</sup> Una Acción Directa de Inconstitucionalidad es una apelación presentada ante el Tribunal Federal Superior [STF] a través de una demanda que solicita la evaluación del Tribunal sobre la constitucionalidad de una ley.

<sup>5</sup> Fuente: TSE.

## **Apuesta a la continuidad**

El escenario de la pandemia también contribuyó al aumento del número de intendentes que fueron reelectos. En 2020, el 77% de los alcaldes que tenían la posibilidad de ganar un nuevo mandato se postuló para la reelección. Entre ellos, el 61% tuvo éxito. La tasa global de alcaldes reelegidos alcanzó el 37%, la más alta desde 2008. En las capitales de estado, 12 alcaldes se postularon para un nuevo mandato y diez salieron victoriosos de las urnas (83%).<sup>6</sup>

A diferencia del año 2008, cuando la economía funcionaba muy bien, en 2020 son otros los factores que parecen haber impactado en los resultados electorales. En primer lugar, la inacción del gobierno federal en la lucha contra la pandemia transfirió responsabilidades a los gerentes locales, quienes así tuvieron una mayor visibilidad para la implementación de políticas públicas durante el año electoral. En segundo lugar, las restricciones provocadas por la pandemia dificultaron la realización de campañas electorales, lo que favoreció a aquellos candidatos que ya se encontraban en el poder.

En las elecciones del año 2020, los votantes prefirieron premiar a los intendentes que estaban haciendo cosas bien en la lucha contra la pandemia. Este factor revirtió la tendencia del voto antisistema que había prevalecido en 2016, cuando solo el 21% de los intendentes fueron reelegidos, y que incluso se hizo manifiesto en la elección general de 2018.

## **Consideraciones finales**

Las elecciones locales de 2020 en Brasil confirmaron, en primer lugar, la creciente fuerza de los partidos conservadores; en segundo lugar, señalaron la disminución de la fragmentación partidista

<sup>6</sup> Datos organizados a partir de informaciones proporcionadas por la Confederación Nacional de los Municipios [CNM].

con las nuevas reglas electorales; y, en tercer lugar, parecen haber terminado el ciclo de cuatro años de una ola electoral antisistema, que resultó, incluso, en la victoria de Jair Bolsonaro en 2018. Claramente, la pandemia parece haber jugado un papel relevante en relación con este último punto, ya que, ante los innumerables problemas económicos y sociales, los votantes habrían optado por políticos más experimentados.

A pesar del avance de las siglas partidarias ubicadas a la derecha del espectro político, el presidente Jair Bolsonaro no puede ser considerado como el gran ganador de las elecciones locales. Por el contrario, los resultados electorales de 2020 aumentaron el poder de negociación de los partidos conservadores tradicionales en relación con el ejecutivo federal. Por ello, para llegar de forma competitiva a las elecciones generales de 2022, Jair Bolsonaro tendrá que presentar más que un discurso fervoroso “contra todo lo que sea” (*contra tudo o que está aí*). La recuperación económica es fundamental y, para ello, será necesaria una acción más eficaz por parte del Congreso.

## Bibliografía

Amaral, Oswaldo E. do (2021). Partidos políticos e o governo Bolsonaro. En Leonardo Avritzer, Fábio Kerche y Marjorie Marona (eds.), *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

Baptista, Rodrigo (18 de noviembre de 2020). Brasil tem mais negros eleitos, mas sub-representação permanece. *Agência Senado*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/11/18/brasil-tem-mais-negros-eleitos-mas-sub-representacao-permanece>

Brasil começa 2021 com mais miseráveis do que há uma década (30 de enero de 2021). *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/brasil-comeca-2021-com-mais-miseraveis-que-ha-uma-decada.shtml>

Desemprego bate recorde no Brasil em 2020 e atinge 13,4 milhões de pessoas (26 de febrero de 2021). *UOL*. <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2021/02/26/desemprego---pnad-continua---dezembro-2020.htm>.

Enmienda Constitucional 97 de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. 04 de octubre de 2017. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm).

Enmienda Constitucional 107 de 2020. Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos. 02 de julio de 2020. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm).

Fagundes, Murilo (30 de noviembre de 2020). Só 15 dos 61 candidatos apoiados por Bolsonaro foram eleitos nos municípios. *Poder 360*. <https://www.poder360.com.br/eleicoes/so-15-dos-61-candidatos-apoiados-por-bolsonaro-foram-eleit-os/>

Guarnieri, Fernando (2015). Voto estratégico e coordenação eleitoral testando a Lei de Duverger no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30 (89), 77–92. DOI: 10.17666/308977-92/2015.

Ley 13.487 de 2017. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. 06 de octubre de 2017. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm)

Peixoto, Vitor de Moraes y Goulart, Nelson Luis Motta (2014). Evolução da competição eleitoral municipal no Brasil (1996 a 2012). *Teoria e Pesquisa: Revista de Ciências Sociais*, 23 (2), 82–106.

Tribunal Superior Eleitoral [TSE] (25 de agosto de 2020). Divisão do Fundo Eleitoral e do tempo de TV deve ser proporcional ao total de candidatos negros, decide TSE. <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/tse-distribuicao-fefc-candidatos-negros>

Vasquez, Vitor L.; Curi, Henrique y Da Silva, Bruno Souza (2021). Prefeitos e a Construção do Apoio Legislativo nos Municípios. *Dados*, 64. DOI: 10.1590/dados.2021.64.2.237.

Vasquez, Vitor Lacerda (2016). *Ao vencedor, a prefeitura: competição em eleições municipais (1996-2012)* [Tesis de maestría]. Universidad de Campinas.

Vivas, Fernanda y Falcão, Márcio (10 de septiembre de 2020). Reserva de recursos para candidatos negros valerá já em 2020, decide Lewandowski. *G1*. <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/noticia/2020/09/10/lewandowski-determina-aplicacao-imediata-de-incentivos-a-candidaturas-de-negros-nas-eleicoes.ghtml>



# Elecciones y pandemia como “justo medio” de la radicalización bolsonarista

*Gisela Pereyra Doval y Emilio Ordoñez*

La pandemia de COVID-19 ha tenido un efecto disruptivo en todos los órdenes de la vida política, económica y social. En este sentido, ha impactado en el funcionamiento de las democracias de casi todos los países con este régimen político. Se trata de un régimen que ya se avizoraba inestable por la irrupción de mandatarios de derecha y la insatisfacción de las masas que permitieron y avalaron a estos líderes, lo que dio lugar al surgimiento, en América del Sur, de un modelo conservador y autoritario a partir de la segunda década del siglo XXI. Particularmente en Brasil, el presidente electo ha intentado prescindir y desconocer los límites constitucionales; sobradas pruebas hay de ello. Sin embargo, no debemos desconocer que tanto los partidos políticos como la totalidad del sistema representativo más tradicional se encuentran en una crisis sistémica, por lo menos desde el *impeachment* a Dilma Rousseff.

En sintonía con este razonamiento, este capítulo pone el foco en dos contextos diferentes: uno pre-pandémico y otro pandémico. El contexto pre-pandémico es un contexto de normalidad sanitaria pero de anormalidad política y democrática. Bolsonaro representó no solo la victoria de un sector social brasileño ultraconservador que preexistía antes de su llegada a la presidencia (un componente

militarista, conservador, cuyos orígenes ideológicos podrían rastrearse hasta el siglo XIX),<sup>1</sup> sino que también representó el descrédito del *Partido dos Trabalhadores* [PT], el problema judicial de Lula, la lucha contra la corrupción, la influencia cada vez mayor de las fuerzas armadas en la política brasileña, en fin, lo que hemos dado en llamar democracia subvertida. El contexto pandémico, por su parte, muestra las debilidades intrínsecas del bolsonarismo, exacerba las rivalidades internas de poder, provoca un alineamiento irrestricto con Trump, que es resistido en alguna medida por el sector militar, y minimiza el virus, lo cual genera distorsiones en el tratamiento sanitario y grietas en el ministerio de Salud, entre otros aspectos.

Nuestra hipótesis es que las elecciones democráticas sirven como mecanismo de resolución de crisis profundas en los sistemas políticos. En ese sentido, el retorno al presidencialismo de coalición es la solución que ha propuesto la ciudadanía brasileña ante la crisis política que llevó a Bolsonaro al poder y que él no ha sabido resolver. Asimismo, sostenemos que la pandemia acelera este proceso, pues muestra las debilidades intrínsecas del bolsonarismo. Así las cosas, las elecciones municipales resultaron en un elemento de equilibrio político en un marco en el cual Bolsonaro es una fuente de desequilibrio político.

Bolsonaro asume en un contexto de crisis política que se enmarca en una más general, tanto institucional y del sistema de partidos, como del sistema democrático en sí mismo. El golpe de Estado disfrazado de farsa democrática fue el puntapié inicial del debilitamiento subsecuente del sistema. En principio, se generó una crisis democrática a partir de su propia limitación. Las transformaciones ocurridas en el campo de la representación política serán sintetizadas por las nuevas figuras conservadoras, que reúnen en su persona algunas características y tendencias, como la personalización de la oferta electoral, la sustitución del programa partidario por la imagen del candidato, la conversión de los partidos en instrumentos de

<sup>1</sup> Ver Pereyra Doval (2021).

liderazgos personales y, fundamentalmente, las políticas de proximidad con los ciudadanos en una relación directa y personalista, características también asimilables a los populismos de derecha (Souroujon, 2021; Rosanvallon, 2015).

Sin embargo, hay un esbozo de la crisis que se deriva de la incredulidad en lo político y la política, así como del surgimiento de *outsiders* y líderes que unen este difuso conjunto de insatisfacción, conservadurismo y crítica a la democracia subvertida. El resultado de esa democracia subvertida fue, paradójicamente, menos democracia. La democracia no se radicalizó, como la política, sino que, por el contrario, la crisis de la democracia se combinó con la crisis del modelo neoliberal, lo que provocó un desmantelamiento incluso en el minimalismo democrático asegurado tras las dictaduras y los gobiernos progresistas de los primeros años del siglo XXI. El eje político se ha impulsado en torno a líderes populistas, que precisamente han prescindido de los espacios de decisión, y han utilizado la fragilidad de las instituciones para socavarlas. Los neopopulismos del siglo XXI comenzaron a surgir como críticos de la democracia; en este contexto, los ciudadanos, en su condición de votantes, también empezaron a actuar de manera aún más conservadora y antidemocrática. Los gobiernos comenzaron a ignorar algo más que reglas y procedimientos democráticos. Los órganos institucionales y otros poderes operaban con una agenda defensiva y articulada con el propio Ejecutivo, para permanecer en el escenario político y no caer en el descrédito de la opinión pública. La búsqueda de la informalidad política aparece en medio de una debilidad institucional o incapacidad política para responder al alcance limitado del Estado, pero también utiliza su mano para subvertir el poder limitado del líder, lo que aparece bajo la forma de ejercicio irrestricto del poder por parte de gobernantes de esta nueva cepa de populismo autoritario.

Pues bien, la llegada de la pandemia a Brasil acentuó todas estas tendencias e hizo aflorar otras; más específicamente, las fuertes disputas internas que se cristalizaron a través de desacuerdos con respecto al tratamiento del virus. Según Pereyra Doval y Ordoñez (2021),

el primer problema fue la subestimación permanente de los alcances de la enfermedad. Bolsonaro la calificó como una *gripezinha* que no debería servir como pretexto para detener la marcha de la economía. De este modo, estableció una distinción engañosa entre economía o salud. Se trató de un posicionamiento que, como en tantos otros puntos, lo emparentó políticamente con Trump y otros líderes iliberales. El segundo factor estuvo anclado en una disputa de relatos en torno al tratamiento de la pandemia. La división entre partidarios de la cuarentena horizontal –confinamiento masivo de la sociedad– versus cuarentena vertical –confinamiento de las personas consideradas de riesgo– se superpuso a la crisis política. De esta forma podemos entender las apariciones del presidente en manifestaciones, donde pedía el cierre del Congreso y del Supremo Tribunal Federal, en otra muestra de desprecio a las instituciones democráticas.

A esto se sumó la vinculación externa de Brasil en términos sanitarios que, por supuesto, tiene su correlato en las internas políticas del país. La variable principal que establece la política exterior brasileña tiene su máxima expresión en la adquisición de la hidroxiquina, a pesar de estar comprobados los efectos colaterales y contraproducentes para la salud de esta droga. Esto forma parte de la disputa política interna, no solo en relación con los choques de concepciones entre Bolsonaro y los gobernadores, sino hacia el interior del gabinete ejecutivo. La primera disputa se da en razón de la “rebelión estadual”, con algunos gobernadores que dispusieron medidas contra la pandemia sin el concurso del gobierno nacional. Aquí se destacaron las figuras de João Doria y Wilson Witzel, quienes encabezaron una suerte de coordinación interestadual por encima de las medidas políticas provenientes de Brasilia. La segunda disputa establece un marco de tensión en el interior del núcleo de poder gubernamental, que resquebrajó el aparente consenso interno hacia el discurso bolsonarista con relación al coronavirus y reafirmó la posición política tomada por los gobernadores. Estamos hablando de la renuncia de los dos primeros ministros de Salud a sus cargos, por desavenencias en el tratamiento de la enfermedad. La discordancia con

el segundo de ellos, Nelson Teich, fue respecto al uso y adquisición de la ya mencionada droga. Esto dio como resultado el nombramiento como ministro de Salud de Eduardo Pazuello y, posteriormente, del cardiólogo Marcelo Queiroga, ambos investigados en la actualidad por negligencia en el manejo de la crisis sanitaria.

La hidroxicloroquina fue parte integral del esquema de relaciones de Brasil con Estados Unidos en su carácter de Estado *proxy*. La idea detrás de esta vinculación frente a la potencia regional es introducir a Brasil en una lucha civilizacional a tono con la prédica liderada por el expresidente estadounidense Donald Trump. El enfoque civilizacional, así entendido, permea todas las áreas de acción de la política brasileña y se trasluce en diversos puntos de agenda. La estrategia adoptada por Bolsonaro para abordar la pandemia se insertó en estas líneas de acción; es en este sentido que se verificó una unidad de discursos y acciones entre Brasil y Estados Unidos, tanto en lo referente a la modalidad de cuarentena como al uso de la cloroquina como tratamiento para el coronavirus, con lo cual se conformó una dimensión sanitaria en la relación entre ambos países. A su vez, presentó coincidencias con algunos aspectos del occidentalismo rígido, como el cuestionamiento a la OMS sobre el papel de coordinador de los esfuerzos globales de combate a la enfermedad, o en la inserción de este discurso en una dicotomía izquierda/derecha funcional, tanto a la variable macro como a la disputa política interna (Pereyra Doval y Ordoñez, 19/06/2020).

En línea con el Estado *proxy*, la subsunción tanto de las políticas como del discurso norteamericano por parte de Bolsonaro hizo que, necesariamente, se adoptara la vocación aislacionista de Trump como propia. Así se promovió un homólogo del *America First*, traducido en un *Primeiro Brasil*, y a posiciones nacionalistas y, en apariencia, soberanistas, pero, sobre todo, mercadocéntricas o economicistas. Estas demostraciones de fuerza a lo largo de los meses han conducido a un constante choque entre el presidente y otros actores políticos de peso, además de los gobernadores y su propio gabinete. Nos referimos a los desacuerdos con el Supremo Tribunal

Federal [STF], que abarcaron desde la prohibición del *slogan* televisivo “Brasil no puede parar” y la validación de las políticas de prevención llevadas adelante por los gobernadores, hasta la autorización dada a la Fiscalía General para investigar a Bolsonaro y su familia luego de las denuncias del exministro de Justicia, Sergio Moro.

En este contexto, llegaron las elecciones municipales de noviembre de 2020. Estaban previstas para un mes antes, pero fueron postergadas por la pandemia, a través de la enmienda constitucional N° 107 del 2 de julio de 2020, la cual alteró el calendario electoral (Cavalcante, 2020). Así, el primer punto que debemos destacar es la derrota procesal de Bolsonaro; es decir, la propia celebración de elecciones transparentes constituyó el primer fracaso del presidente. A esto le siguió que, salvo él mismo en una oportunidad, ningún candidato derrotado denunció ningún tipo de fraude. El segundo problema es del sistema de partidos. Cuando Bolsonaro rompió con los dirigentes y abandonó el partido (PSL) con el cual se presentó a las elecciones presidenciales, no tuvo en cuenta que su creación, *Aliança pelo Brasil*, no podría registrarse a tiempo para que los candidatos alineados con el gobierno se sumaran a la nueva propuesta. Como consecuencia, los candidatos bolsonaristas estuvieron esparcidos en diversos partidos, lo que perjudicó la visibilidad de las fuerzas políticas sintonizadas con el presidente (Lavareda y Telles, 2020).

A la ausencia de un instrumento político que unificara las fuerzas políticas aliadas y el voto duro bolsonarista, se le sumó un efecto derivado de la creciente impopularidad del presidente debido al sesgo de su política sanitaria. De este modo, candidatos nominalmente aliados de Bolsonaro escondieron en campaña sus vínculos con el presidente, del mismo modo que movimientos sociales que fueron instrumentales en el ascenso y victoria del propio Bolsonaro en 2018 –movimientos como *Vem Pra Rua*, por ejemplo– se enfrentaron con el propio mandatario. Es decir, el bolsonarismo sufrió una fuerte dispersión de su fuerza política en varios niveles, y reveló una falta de articulación política y social que tuvo su correlato en el resultado electoral.

Otro punto de relevancia es el agotamiento del discurso de campaña permanente tras el ascenso al poder de Bolsonaro en 2018, discurso que derivó en una mayor conflictividad con la sociedad conforme avanzó la pandemia en Brasil y que revela, en última instancia, una lectura errónea sobre la permeabilidad social de este discurso en medio de la crisis sanitaria. El relato político bolsonarista, que tensionó la discusión política sobre el eje izquierda/derecha en la etapa prepandemia, se reformuló en una politización de la política sanitaria durante la irrupción de la COVID-19, en concordancia con su enfoque economicista del tratamiento de la pandemia y la disputa de relatos mencionada más arriba (Ordoñez, 2020). El permanente anclaje en esta línea discursiva contribuyó a resquebrajar la relación con gobernadores estatales aliados –los casos de Doria y Witzel son el mejor ejemplo de ello–, pero también agotó la paciencia de las clases medias de las grandes urbes, con demostraciones tales como cacerolazos a nivel nacional. A todo esto se le suma un contexto económico desfavorable, con una altísima informalidad laboral y previsiones de retroceso del 4,5% del PBI, lo que significó un nuevo frente de presión social para Bolsonaro, ahora centrada en un sector que le era favorable en 2018. El descontento de estas clases medias ante la incapacidad de resolver el frente económico de manera integral, al apelar a medidas reactivas, como rentas mínimas de emergencia, no pudo ser compensado por el apoyo del núcleo duro bolsonarista, con un 30% de intención de voto que se mantuvo constante a lo largo del tiempo y que constituyó una de las bazas en las que, tal vez demasiado confiadamente, se apoyó Bolsonaro para afrontar esta etapa.

Sin embargo, gran parte del problema del bolsonarismo recae en el propio Bolsonaro. Puede decirse que, dado el contexto presentado, los resultados obtenidos no fueron en modo alguno inesperados: de 59 candidatos a los que el presidente endosó su apoyo, solo 13 fueron elegidos, y de esos 13, solo 2 disputaron segundas vueltas. Esto refuerza no solo la incapacidad de construcción política a la que hacíamos referencia más arriba, sino también el hecho de que Bolsonaro no fue capaz de trasladar de manera automática su popularidad,

cualquiera sea, a ninguno de sus candidatos. Por el contrario, retrocedió en presencia territorial y aumentó su aislamiento político, lo que lo obligó a recostarse en el sector militar y en su núcleo duro, a la vez que abrió puentes con el *Centrão* con fines de mera supervivencia política.

También del lado del PT hubo problemas de base que contribuyeron a su retroceso electoral, y defraudó así las expectativas de una recuperación política tras la liberación del expresidente Lula a fines de 2019. En este sentido, la detención del histórico dirigente petista implicó una previsible reformulación de su agenda política en momentos en los que al amplio apoyo al programa de renovación moral de la política llevado adelante por Bolsonaro se le oponía una baja en la imagen del PT como partido y como marca política, en la medida en que el partido todavía cargaba con el lastre que supusieron los escándalos de corrupción en el marco del *Lava Jato* y el desgaste resultante de la derrota en las elecciones presidenciales de 2018. Esta reformulación política, centrada en el movimiento *Lula Livre*, obtuvo gran atención mediática internacional en torno a la situación procesal y política de Lula como víctima de maniobras de *lawfare*. Sin embargo, tras la excarcelación del dirigente, el PT se sumió en una inercia política: con Lula liberado pero aún inhabilitado políticamente, las expectativas de centralidad que se esperaban tanto de Lula como del PT fueron reemplazadas por la aparente no superación de aquella retórica de *Lula Livre*. Como consecuencia de ello, este partido no fue capaz de instalar eficientemente en la sociedad dicotomías tales como democracia/autoritarismo, o la primacía del papel estatal versus privatizaciones de bienes del Estado, que rivalizaran con la división izquierda/derecha o con el enfoque sanitario del bolsonarismo frente a la pandemia.

Esta incapacidad de articular discursos convocantes socialmente en un período de creciente fragilidad política del oficialismo retroalimentó dos tendencias ya percibidas durante la última etapa de Dilma Rousseff en el gobierno: el abroquelamiento sobre sí mismo y la excesiva burocratización del partido. Ambos factores, en modo

alguno excluyentes entre sí, contribuyeron a que tanto el PT como otras expresiones partidarias de izquierda fueran incapaces de unificar un discurso unívoco contra las políticas bolsonaristas, atribuido en gran medida a la reticencia del PT a renunciar a su posición histórica de preeminencia dentro de su arco político. Esto derivó en una atomización de las fuerzas de izquierda a nivel nacional, con excepción de algunas alianzas puntuales, como es el caso de la alcaldía de São Paulo, o el estado de Ceará. Si bien también influyó la reforma de la ley electoral, que impide coaliciones en elecciones de medio término, y que promueve un piso más alto para obtener representación legislativa en 2022 (Almeida y Aharonian, 19/11/2020), la renovación de la pugna entre el partido más importante de la izquierda brasileña y sus contrapartes mostró una radicalización en el discurso hegemónico del PT, que parece ir a contramano de la demanda de una mayor apertura política por parte de sectores sociales opositores. A este sectarismo político contribuyó también la excesiva burocratización del partido, acorde con una creciente distancia entre las decisiones internas del PT y de su propio electorado, e incluso en ciertos casos del mismo Lula, sobre todo en lo referente la viabilidad de su candidato en el estado de São Paulo, Jilmar Tatto, una discusión saldada con el quinto puesto obtenido por este candidato.

De esta manera, la conjunción de pulsiones políticas tradicionales y la ausencia de un discurso renovado tuvieron como corolario un resultado muy lejano al esperado. Esto implicó que el PT bajara su presencia de 257 alcaldías en 2016 a 183 en estas elecciones, que no ganara la representación de ninguna capital estadual y que acabara por gobernar tan solo al 2,6% de los brasileños (Solano Gallego, 2020). Al igual que lo sucedido con el bolsonarismo, puede afirmarse que en el PT existió también una crisis de percepción en torno al nuevo contexto pandémico. Se apostó por la confianza renovada de un electorado que migró hacia el bolsonarismo o a la abstención en 2018, desilusionado por los escándalos de corrupción que rodearon al partido. A su vez, se esperó que el desgaste promovido por las erráticas políticas sanitarias de Bolsonaro jugara directamente a su

favor, en una política de *wait and see* que soslayó no solo la permanencia del recelo en torno a las credenciales morales del partido, sino que tampoco tuvo en cuenta la aparición de nuevos temas de agenda, ni las demandas de una mayor horizontalización de la vida política en el arco de izquierda.

Si el escenario parecía propicio para un retorno de la izquierda tradicional a posiciones competitivas, fue la centroderecha la que surgió como gran vencedora de estas elecciones. Se trata de un resultado sorpresivo, si se piensa que, tan solo dos años atrás, el *Partido da Social Democracia Brasileira* [PSDB] había obtenido su porcentaje más bajo desde el retorno de la democracia –un magro 5% con la candidatura de Geraldo Alckmin–, reflejo de que sus votantes tradicionales le dieron la espalda al redirigirse a otras expresiones menores de este espacio, o al propio bolsonarismo. Al mismo tiempo, estas elecciones intermedias dieron lugar a la reconfirmación del rol del *Centrão* como árbitro de la política parlamentaria brasileña. Ambos hechos demuestran tanto la pervivencia de ciertas formas de construir políticamente en Brasil (el llamado “toma y daca”, que Bolsonaro había prometido desterrar durante la campaña presidencial) como la importancia de las estructuras partidarias ante el avance del *movimiento* de derecha que impulsa el bolsonarismo (Dias Pereira, 2020). Ya durante la primera vuelta era patente el dominio territorial en alcaldías y capitales estaduais: en la primera categoría se constató el primer puesto del *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* [PMDB] (784 alcaldías, aunque decrece en comparación con las 1.023 obtenidas en 2020) así como el crecimiento de otros partidos como el *Democratas* [DEM] (464 alcaldes en 2020, contra 267 en 2016), el *Partido Social Democrático* [PSD] (654 alcaldías, 541 en 2020) y el *Progressistas* [PP] (685 alcaldías, 495 en 2020). Por otro lado, se constata el avance del DEM en capitales estaduais, mientras que la victoria del PSDB en São Paulo compensa el retroceso casi a la mitad en alcaldías ganadas, al mismo tiempo que propone una vuelta de página para el viejo partido tucano desde la debacle electoral de 2018, y le permite incluso proyectar su mirada hacia las presidenciales de 2022.

Si algo representa esta renovada presencia de la derecha moderada en Brasil es el freno a la ola antipolítica traducida en la victoria de Bolsonaro en 2018 y, en un sentido mayor, la pérdida de hegemonía del discurso bolsonarista sobre este sector del arco político. Este discurso, que hacía hincapié sobre el eje izquierda/derecha y que pretendía una desideologización de la política y el fin del “toma y daca”, terminó por agotarse en la medida en que la pandemia fue marcando los tiempos políticos y su núcleo de poder se mostró permeable a las tensiones inducidas por las declaraciones de Bolsonaro, los diferentes cambios ministeriales y las continuas amenazas a instituciones como el Congreso y el Supremo Tribunal Federal. Puede decirse que la victoria de la centroderecha y del *Centrão* procura dar fin a las tensiones promovidas tanto por Bolsonaro como por su núcleo político más cercano, y posibilita la recuperación de un centro político que había sido virtualmente absorbido por el bolsonarismo en 2018. En términos políticos, esto implica el retorno de la centroderecha como opción viable para las próximas presidenciales, y prefigura una posible división entre una derecha moderada que pueda incluir al *Centrão*, y una extrema derecha que, a pesar de sus yerros políticos a nivel interno y externo, será igualmente competitiva.

El avance político del *Centrão* –con el PMDB de Michel Temer como primera fuerza– también se ha dado a expensas del bolsonarismo, pero desde una interpretación distinta, si se lo compara con la centroderecha. Si bien estas elecciones no parecen haber evaluado el rol del Estado en general, ni de la salud pública en particular, la situación de desgaste político, merced a la política sanitaria bolsonarista, parece haber favorecido un enfoque de tipo local antes que nacional, en la medida en que las opciones elegidas privilegiaron la buena gestión regional en materia de salud antes que un mensaje plebiscitario en torno a la marcha del gobierno sobre este tema.<sup>2</sup> El correlato de la representación territorial como resultado de esta

<sup>2</sup> Ver el capítulo de Oswaldo do Amaral y Otávio Catelano, “Elecciones locales en Brasil: pandemia, nuevas reglas y avance de la derecha”, incluido en este mismo volumen.

elección refuerza su papel de arbitraje político dentro del Congreso, lo cual aumenta su poder de negociación de cargos y repercute sobre los mismos márgenes de gobernabilidad política de Bolsonaro. Esto se entrelaza con los numerosos pedidos de *impeachment*, cuya aprobación depende del presidente de la Cámara, hoy día perteneciente al *Centrão*. El presidente de la Cámara se convierte, de este modo, en interlocutor obligado para las próximas presidenciales, incluso con posibilidades de impulsar candidaturas propias. En definitiva, la opción predominante del centro político ha implicado un intento de escape por parte del electorado de las posiciones políticas percibidas como más cerradas o radicalizadas entre los dos protagonistas excluyentes de la política brasileña, y un intento de reequilibrar las bazas hacia la derecha.

Del lado de la izquierda también hubo movimientos en esta dirección, en la medida en que al retroceso electoral del PT se le opuso el crecimiento de expresiones de izquierda tales como el *Partido Socialismo e Liberdade* [Psol] o el *Partido Comunista do Brasil* [PcdoB], a partir de resultados electorales relevantes tanto en ciudades importantes como en algunos estados. En particular, elevaron el perfil de dirigentes como Guilherme Boulos, excandidato presidencial y dirigente del *Movimento dos Trabalhadores sem Teto* [MTST], quien perdió en segunda vuelta en São Paulo al enfrentar al delfín del gobernador João Doria; y Manuela D´Avila (PCdoB), excandidata a la vicepresidencia en 2018, en la fórmula del petista Fernando Haddad, quien perdió también en segunda vuelta contra Sebastião Melo (PMDB). La aparición de estos candidatos, en modo alguno desconocidos, pero relegados por la dinámica de la correlación de fuerzas favorable al PT en la izquierda, se debe en gran medida al impulso de un electorado joven y diverso que mantiene una posición crítica hacia el PT y su cerrazón ideológica. Este electorado promueve, al mismo tiempo, una agenda renovada, que contempla asuntos como medio ambiente, violencia de género y colectivos LGBTIQ, minorías étnicas y población originaria, entre otros (Dias Pereira, 2020). Debe agregarse que la retórica confrontacionista de Bolsonaro ante cada uno de estos

temas también ha contribuido a su visibilización en una sociedad conservadora y de base estamental como la brasileña. La adscripción de estas figuras a la nueva agenda los hace ser percibidos como más cercanos al sentir de este sector social, en contraste con una visión de la realidad también centrada en lo social por parte del PT, pero que aún carece de respuestas ante estos temas. No obstante, inclusive desde el propio PT han aparecido figuras que trascienden esta barrera, como es el caso de Marília Arraes, en Pernambuco, quien llegó a la segunda vuelta en su estado con el apoyo de la militancia de base y del propio Lula, en otra demostración de la disputa interna entre burocracia versus base de apoyo petista.

El éxito electoral de estos partidos plantea interrogantes de cara al futuro con respecto al papel dominante del PT en la izquierda brasileña. En un marco en que territorialmente la casi totalidad de los partidos de este campo ha perdido terreno con respecto a las elecciones de 2016, el argumento es que tanto el alto perfil de las nuevas figuras como el bajo nivel de alcaldías obtenido por el PT en comparación con otras agrupaciones, como el *Partido Socialista Brasileiro* [PSB] y el *Partido Democrático Trabalhista* [PDT], propuso un desafío a la tradicional posición hegemónica petista (Solano Gallego, 2020). La demanda surgida de las urnas, por lo menos en lo referente a dirimir posiciones en la izquierda, no parece dirigirse a un cambio en esta dirección, sino a una mayor apertura con vistas a derrotar a Bolsonaro en 2022. Por este motivo, el desafío más importante es replicar a futuro el modelo de alianzas estaduais de izquierda que permitan la conformación de un “frente amplio” para las próximas presidenciales. Ahora bien: nada de esto podrá suceder sin el papel de Lula, ya sea como nexo entre el PT y otros partidos, o como protagonista político de estos acuerdos. Por esto es que centrar el debate académico en el tema de la hegemonía parece subestimar la presencia del dirigente con mayor proyección nacional, aun inhabilitado políticamente. Lo que está en juego, en realidad, es la preeminencia de la voz del PT como representante único de la izquierda. El dilema de hierro aquí es que una presencia protagónica o una candidatura potencial

de Lula tal vez no garantice la victoria en las próximas elecciones, pero las oportunidades se reducen casi a cero sin él. Cualquier cosa que pueda suceder, lo que surge de los votos es la demanda de una mayor horizontalidad en las relaciones entre el PT y sus socios a nivel nacional.

## **Reflexiones finales**

Un tema que atraviesa recurrentemente este trabajo es la influencia de la pandemia, y cómo condiciona los comportamientos tanto del gobierno como de la oposición. En este sentido, es pertinente cuestionarse si el resultado de las elecciones municipales fue influido por la política sanitaria de Bolsonaro. Más allá del descontento social creciente que produjeron estas medidas del gobierno, la disputa por la política sanitaria en esta etapa parece tener un carácter superestructural, tanto en la contienda entre el oficialismo y el PT como en la pugna interna interministerial y de los factores de poder que sustentan a Bolsonaro. Lo que sí queda claro es que la política bolsonarista se vio influenciada por la pandemia no solo a nivel de discurso: operó como una herramienta de división política que extendió en el tiempo su posición de campaña permanente. Cuando la situación pandémica se salió de control, fue el factor determinante de sus crisis hacia adentro de su base de poder y hacia afuera, con la sociedad civil. Por su parte, para el PT, el avance de la COVID-19 implicó la imposibilidad de recuperar la sintonía perdida con la calle, ya en cuestión desde 2016. Esto fue aprovechado por la militancia bolsonarista dura, negacionista de la pandemia, para ocupar esos espacios y mostrar poder de convocatoria, muchas veces alentada o encabezada por el propio presidente, con resultado dispar. Como sea, la imposibilidad de manifestarse obligó al PT a recostarse no solo en la deficiente gestión del gobierno, sino en la mística del movimiento *Lula Livre*, con su principal referente ya activo pero inhabilitado para competir, lo que impidió estructurar un discurso centrado en las políticas

neoliberales de Bolsonaro e incluir las nuevas demandas sociales, representadas en mayor medida por otros partidos de izquierda.

A nivel general, las municipales de 2020 muestran todavía las secuelas de la crisis generada por el *impeachment* a Dilma Rousseff cuatro años antes. De un lado, observamos un petismo a la defensiva y el surgimiento de una izquierda con ansias de renovación; del otro, un oficialismo sin partido y con permanentes disputas internas de poder, merced a la economía y al ritmo que impone el creciente número de contagios. En este marco, el reforzamiento de las posiciones de la centroderecha tradicional y el *Centrão*, a partir de su avance tanto territorial como en capitales estaduais, le permiten salir de la situación de virtual cooptación por el bolsonarismo en 2018. De este modo, solidifica su poder en el Congreso y permite el retorno del presidencialismo de coalición como condición de gobernabilidad, en la búsqueda de superar la crisis del sistema democrático. Estos resultados pueden leerse también como un reflejo de la intención de moderar el clima político en Brasil, con un efecto condicionante hacia 2022, en términos de revitalizar el presidencialismo de coalición –más allá de quién gane las próximas presidenciales–, como instrumento para la superación de los desequilibrios a nivel macro.

Si de un lado el desgaste político-sanitario del bolsonarismo tributa a este crecimiento de la centroderecha y del *Centrão*, en el arco de la izquierda lo que se procura es la renovación, una mayor horizontalidad y un enfoque que no se reduzca a la visión de Lula o la dirección de PT. Por estos motivos, puede hablarse de varios procesos de reequilibrio interno que se dan al mismo tiempo, que moldearán el recorrido con vistas a las presidenciales de 2022 en términos de la conformación de acuerdos políticos y alianzas electorales.

## Bibliografía

Almeida, Juraima y Aharonian, Aram (19 de noviembre de 2020). Decepción del PT, fracaso para Bolsonaro y las izquierdas, excelente para la derecha. *Revista NODAL*.

Cavalcante, Márcio (3 de julio de 2020). EC 107/2020: determina o adiamento das eleições municipais em razão da Covid-19. *Dizer Direito*. <https://www.dizerodireito.com.br/2020/07/ec-1072020-determina-o-adiamento-das.html>

Dias Pereira, Jordana (2020). Elecciones en Brasil: freno a la extrema derecha y señales de resistencia. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/elecciones-Brasil-Bolsonaro-derecha/>

Lavareda, Antonio y Telles, Helcimara (2020). *Eleições municipais: novas ondas na política*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Ordoñez, Emilio (2020). El Brasil de Bolsonaro en tiempos del Covid-19. En *Documentos de extensión: notas sobre la pandemia* (pp. 34-37). Revista Perspectivas/Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Pereyra Doval, Gisela (2021). Bolsonaro in Brazil. To the right of the right. En Gisela Pereyra Doval y Gastón Souroujon (eds.), *Global Resurgence of the Right: Conceptual and Regional Perspectives* (pp. 214-234). Londres: Routledge.

Pereyra Doval, Gisela y Ordoñez, Emilio (19 de junio de 2020). De pivote a proxy. El occidentalismo rígido de la política exterior bolsonarista. *Foreign Affairs Latinoamérica*. <https://revistafal.com/de-pivote-a-proxy/>

Pereyra Doval, Gisela y Ordoñez, Emilio (2021). Hacia el desarrollo de una estrategia sanitaria. Los casos de Brasil y Argentina en la disputa por un modelo de contención exitoso. En Danilo Uzêda da Cruz (ed.), *Desenvolvimento e desigualdades na América Latina* (pp. 147-167). Brasilia: Editora Pinaúna/CLACSO.

Rosanvallon, Pierre (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.

Solano Gallego, Esther (2020). Crisis y reconfiguraciones en la izquierda brasileña. *Nueva Sociedad*.

Souroujon, Gastón (2021). Las definiciones mínimas de populismo. Problemas y potencialidades. *Revista Pilquen*. Sección Ciencias Sociales, 24(2), 1-12.



# Chile: los desafíos de un histórico proceso político en tiempos de pandemia<sup>1</sup>

*Claudia Heiss*

## **Introducción**

La pandemia de COVID-19 generó desajustes electorales en todo el mundo. En Chile, estos desajustes se produjeron en un momento político extraordinario. La revuelta social de octubre de 2019 derivó en un proceso constituyente con tres consultas nacionales que se agregaron al calendario electoral habitual: dos plebiscitos, uno al inicio y otro al final del proceso, y la elección de la Convención Constituyente. Adicionalmente, luego de años de discusión, una reforma constitucional aprobó un nuevo cargo de elección popular para los gobiernos locales, hasta entonces formados por autoridades designadas por la presidencia: los gobernadores y gobernadoras regionales. Esta elección incluyó una primaria para decidir las candidaturas y una segunda vuelta en caso de que ninguna obtuviera más del 40% en primera vuelta.

<sup>1</sup> Algunas partes de este trabajo reproducen argumentos previamente presentados en mis artículos “Chile: entre el estallido social y la pandemia” (*Análisis Carolina*, 2020); “Chile: la Constitución que viene” (*Nueva Sociedad*, 2021) y “Latin America Erupts: Re-founding Chile” (*Journal of Democracy*, 2021).

Desde las primeras restricciones sanitarias para enfrentar la pandemia, que comenzaron a implementarse en marzo de 2020, en menos de dos años se realizaron: un plebiscito constitucional, elecciones de constituyentes, municipales, de gobernadores y gobernadoras regionales, primarias presidenciales y segunda vuelta de gobernadores, en un calendario que prosigue con elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejo regional a fines de 2021, y un segundo plebiscito constitucional en 2022 (ver Tabla 1).

La pandemia llegó al país en medio de los esfuerzos por dar una salida institucional a la más grave crisis social y política desde el retorno a la democracia en 1990. Esta salida se basó, en gran medida, en la realización de elecciones y plebiscitos. Los debates que se desarrollaron desde marzo de 2020 en torno a postergar elecciones pusieron en la balanza, como ha ocurrido en otros países, la protección de los derechos políticos en contraposición al riesgo para la salud de las y los electores.

Cuando, desde el gobierno, se sugirió la posibilidad de postergar el plebiscito constitucional, distintos grupos de la sociedad civil tuvieron la reacción de defender la urgencia de avanzar en ese proceso. En términos generales, las asociaciones de la salud se mostraron más bien proclives a la suspensión o postergación de los actos electorales para evitar aglomeraciones y posibilidades de contagio (Cuadrado et al., 2021). Parte del mundo político, por otro lado, buscó una forma segura de realizar las elecciones programadas (Fuentes, 2020). La Red de Politólogas, por ejemplo, destacó la necesidad de resguardar los derechos políticos y formuló una propuesta para un plebiscito seguro (Figuroa, 2021, p. 10). A pesar de un debate que, en ocasiones, adquirió un tono encendido, las decisiones de postergar las elecciones contaron con un acuerdo amplio y se realizaron siempre a través de reformas legales aprobadas por el Congreso Nacional. El Servicio Electoral [SERVEL] pudo organizar elecciones que generaron confianza suficiente en el electorado, que concurrió a votar en cifras parecidas a las históricas.

La realización de elecciones en contexto de pandemia generó discusión sobre la conveniencia de establecer nuevos mecanismos de votación, como el voto postal o el voto electrónico. También se habló de crear urnas móviles para acercar el voto a las personas. Ninguna de estas ideas resultó fructífera. Sí fue innovador el hecho de establecer la elección de mayo de 2021 en dos días. El resultado de esta medida fue positivo, pues las urnas quedaron bien resguardadas y no se produjeron, durante la noche, incidentes que pudieran amenazar la credibilidad del resultado. Un aspecto polémico fue la prohibición de concurrir a votar para personas cuyos test de COVID-19 dieran positivo, pues algunas agrupaciones consideraron que se les negaban derechos políticos fundamentales (Figueroa, 2021, pp. 11-12). Finalmente, las elecciones y conteos de votos se realizaron en forma presencial y pública.

El SERVEL adoptó una serie de medidas sanitarias en todos estos procesos electorales: las personas debían llevar su propio bolígrafo azul para votar y firmar el padrón; se eliminaron las cortinas de las cámaras de votación para permitir la circulación del aire; por primera vez en la historia, se amplió la elección de mayo –la más compleja, por el número de papeletas y candidaturas– a dos días; se entregó una capacitación sobre normas sanitarias a las y los vocales de mesa el día anterior a la elección; se establecieron horarios preferenciales para embarazadas, personas con discapacidad o que requirieran voto asistido, y para adultos de más de 60 años. También se demarcó el distanciamiento físico de al menos un metro para todas las personas en los locales de votación; se decretó el uso obligatorio de mascarillas; se limitó la presencia de acompañantes a los electores; se implementaron medidas de higiene de manos con alcohol en gel antes y después de votar, así como normas sobre aforo en los locales de votación; se entregó un kit sanitario a las y los vocales de mesa y se establecieron protocolos para la limpieza y desinfección de los locales, entre otras medidas (SERVEL, 2020).

Tabla 1. Elecciones en Chile, 2020-2022

<b>Fecha original y postergación por COVID-19</b>	<b>Reforma legal</b>	<b>Elección</b>	<b>Participación electoral</b>
26 de abril de 2020 25 de octubre de 2020	Ley 21.221	Plebiscito constitucional	51%
07 de junio de 2020 29 de noviembre de 2020	Ley 21.221	Primarias de gobernadores y alcaldes	5%
25 de octubre de 2020 11 de abril de 2021 15 y 16 de mayo de 2021	Ley 21.221 Ley 21.324	Elección de gobernadores regionales	43%
		Elección municipal (alcaldes y concejales)	
		Elección de convencionales constituyentes	
22 de noviembre de 2020 09 de mayo de 2021 13 de junio de 2021	Ley 21.221 Ley 21.324	Segunda vuelta gobernadores regionales (si no se obtiene 40% en primera vuelta)	20 %
04 de julio de 2021 18 de julio de 2021	Ley 21.324	Primarias legales presidenciales (pactos "Apruebo Dignidad" y "Chile Vamos")	21 %
21 de agosto de 2021	No regulada por ley	Consulta ciudadana presidencial (pacto "Unidad Constituyente")	1 %
21 de noviembre de 2021		Elección presidencial	
		Elección parlamentaria (Senado y Cámara de Diputados y Diputadas)	
		Elección de consejeros regionales [CORES]	
19 de diciembre de 2021		Segunda vuelta presidencial (si no se obtiene 50% en primera vuelta)	
2022		Plebiscito de ratificación de la nueva constitución	

Fuente: elaboración propia con base en información de <http://www.servei.cl/> y [www.bcn.cl/leychile](http://www.bcn.cl/leychile)

## La pandemia de COVID-19 en Chile

El primer caso de COVID-19 se detectó el 3 de marzo de 2020. El inicio de la pandemia ese año generó una inevitable comparación con el estallido social de 2019. Con ambos fenómenos, las personas vieron alteradas sus rutinas, interrumpidos sus trabajos y amenazada la provisión de alimentos y servicios básicos. No obstante, si el estallido lanzó a millones a las calles con el lema “Chile despertó”, la COVID-19 les regresó de golpe a sus hogares para prevenir el contagio.

El 16 de marzo de 2020, el presidente Sebastián Piñera, acompañado del entonces ministro de Salud, Jaime Mañalich, anunció el ingreso a la fase 4 de la pandemia, con 156 personas contagiadas y la imposibilidad de rastrear el origen de la infección. Se decretó el cierre de fronteras, suspensión de clases, cuarentena obligatoria para personas contagiadas, reducción del número de personas en actos públicos y sanitización del transporte. Dos días después, se decretó el estado de excepción constitucional de catástrofe, con toque de queda nocturno, medida que se extendería un año y medio, hasta el 30 de septiembre de 2021. Se trata del estado de catástrofe de mayor duración en la historia de Chile.

El gobierno tuvo que hacer frente a la pandemia en un momento de fragilidad política, tanto por el bajo apoyo ciudadano, que alcanzó el récord histórico del 6% de aprobación en diciembre de 2019 (Centro de Estudios Públicos [CEP], 2019), como por la fractura interna que provocó el estallido en la coalición de gobierno, Chile Vamos. Dicha alianza, integrada por cuatro partidos de derecha, sufrió una fuerte división durante las negociaciones con la oposición en torno al cambio constitucional. En esas conversaciones, los partidos Unión Demócrata Independiente [UDI] y Evopolí pusieron obstáculos a sus socios de Renovación Nacional [RN] en los esfuerzos por ofrecer una salida institucional a la movilización social a través de un proceso constituyente. Esto debilitó la confianza y la unidad del proyecto político de la derecha.

La ayuda económica frente a la crisis que generó la pandemia fue, en un comienzo, extremadamente escasa. A su vez, la falta de justificación pública generaba sospechas de que la declaración del estado de catástrofe tuviera que ver con poner fin a las movilizaciones sociales, más que con medidas para proteger la salud. La reticencia inicial del gobierno a decretar acciones de aislamiento social pareció sugerir que seguiría el modelo de inmunidad de rebaño, es decir, buscar que la exposición de la población al virus generase inmunidad. Sin embargo, a dos semanas de la llegada de la COVID-19, las autoridades dieron un giro hacia soluciones intermedias de confinamiento episódico y gradual, con el fin de evitar cuarentenas que afectaran demasiado la economía. Esta política, llamada de “cuarentenas dinámicas”, fue criticada por la comunidad científica, especialmente por el Colegio Médico. El gobierno enfrentó acusaciones de que estaba dejando morir a la gente para salvar la economía (Figueroa, 2021, p. 8).

Una comparación del manejo de la pandemia en distintos países apunta a los estilos de liderazgo presidencial como un factor relevante en su eficiencia. Aquí, el desempeño de Sebastián Piñera y su gobierno se mostró incapaz de convocar al diálogo y generar confianza pública. Al mismo tiempo, la pandemia exacerbó las desigualdades y la desconexión entre élites y ciudadanía que estuvieron detrás del estallido de 2019 (Agüero, 2020, p. 165).

Las medidas de confinamiento fueron calificadas como tardías y erráticas por el centro de pensamiento Espacio Público y por expertos en salud pública. Por otro lado, la Asociación de Municipalidades criticó la falta de diálogo del gobierno frente a los requerimientos de los jefes comunales, y se observaron deficiencias en el manejo comunicacional, tanto sobre los riesgos y medidas de cuidado como sobre la restricción de libertades, mediante el uso del estado de excepción constitucional. Sobre este último punto, un informe de la Universidad de Chile destacó que:

el uso del estado de emergencia en octubre pasado frente al estallido social, que derivó en una condena internacional por violaciones de derechos humanos, hace especialmente relevante la justificación pública de las medidas actuales frente a los actores políticos y la ciudadanía, así como la responsabilidad política en el uso de estas facultades extraordinarias (Labrin, Poo et al., 2020).

El 13 de junio de 2020, cuando los nuevos casos llegaban a casi 7 mil contagios diarios, la insuficiencia de las medidas preventivas y un cuestionamiento a las cifras de personas fallecidas por COVID-19 que entregaba periódicamente el gobierno llevaron a reemplazar al ministro de Salud, Jaime Mañalich, por el doctor Enrique Paris. Las cifras de contagio volverían a subir por sobre esa cifra en abril y junio de 2021.<sup>2</sup>

Luego de estos malos resultados, el gobierno decidió aplicar cuarentenas más severas, y logró, de este modo, reducir sustantivamente los contagios. Al mismo tiempo, una exitosa campaña de vacunación, iniciada en febrero de 2021, llevó al país a ocupar los primeros lugares en el mundo en tasas de inoculación y a reducir drásticamente tanto los contagios como el número de personas hospitalizadas y fallecidas. A fines de septiembre de 2021, más del 88% de la población contaba con dos dosis de la vacuna, y se iniciaba la campaña para vacunar en colegios a niños de entre 6 y 11 años.<sup>3</sup>

Así como las medidas de restricción de movilidad y vacunación mostraron logros importantes durante 2021, la ayuda económica, que había escaseado en 2020, estuvo disponible en 2021. Uno de los principales aportes estatales a las familias se dio a través del Ingreso Familiar de Emergencia [IFE]. Parece probable que el importante aumento del gasto público para paliar la pérdida de empleos producto de la pandemia se haya visto impulsado por la cercanía de las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre de 2021.

<sup>2</sup> Al respecto, ver [www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/](http://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/)

<sup>3</sup> Al respecto, ver <https://www.gob.cl/yomevacuno/#vacunados>

## **El plebiscito que abrió el camino a la nueva Constitución**

La crisis sanitaria sorprendió al país en medio del mayor remezón social y político desde el retorno a la democracia en 1990. Como resultado de la protesta social iniciada con el estallido del 18 de octubre de 2019, el 15 de noviembre, las dirigencias de los partidos políticos de casi todo el espectro ideológico acordaron un conjunto de propuestas para hacer posible el reemplazo, a través de un proceso constituyente democrático, de la Constitución de 1980 impuesta por la dictadura de Augusto Pinochet. Se estableció que no regiría ninguna norma por defecto en ausencia de acuerdos, aspecto conocido como “la hoja en blanco”.

El problema constitucional se anunciaba hacía tiempo. La política institucional mostraba signos de disfuncionalidad que encendieron las alarmas entre quienes estudian fenómenos como la participación electoral, los partidos políticos y los movimientos sociales. El problema constitucional se destacó en la agenda de las elecciones presidenciales de 2017, y el programa de gobierno de la coalición de centroizquierda Nueva Mayoría (2014-2018) lo incluyó entre sus prioridades. El intento de proceso constituyente liderado por la presidenta Michelle Bachelet se vio, sin embargo, frustrado por conflictos internos y por la victoria, al final de su mandato, del candidato de la derecha Sebastián Piñera.

El acuerdo de los partidos el 15 de noviembre de 2019 se materializó en reformas a la propia Constitución de 1980. En diciembre de 2019, el Congreso aprobó una modificación de su capítulo XV (Ley 21.200) y estableció un calendario con tres hitos electorales. El primero, un plebiscito para consultar si la ciudadanía aprueba o rechaza crear una nueva Constitución, y qué tipo de asamblea debería hacerla: una Convención Constituyente mixta, compuesta por una mitad de personas electas a ese fin y otra mitad de integrantes en ejercicio del Congreso, o bien una Convención Constituyente completamente electa. Este plebiscito se realizaría el 26 de abril de 2020.

En segundo lugar, de ganar la opción *Apruebo* en abril, en octubre de 2020 sería la elección de integrantes del órgano constituyente. Por último, en tercer lugar, una vez redactada la nueva carta fundamental, sería sometida a ratificación popular en un segundo plebiscito nacional. Mientras el plebiscito inicial y la elección de la Convención serían con voto voluntario, el plebiscito final tendría voto obligatorio. La Ley 21.200 estableció que la Convención aprobaría sus normas por los dos tercios de sus integrantes, y que el órgano constituyente tendría de 9 a 12 meses para redactar la nueva carta fundamental.

A raíz de la pandemia de COVID-19, el Congreso aprobó en marzo de 2020 aplazar todo el calendario electoral, y estableció nuevos plazos para el proceso constituyente y otras elecciones (Ley 21.221). El plebiscito inicial se trasladó al 25 de octubre de 2020, y las elecciones de integrantes de la Convención pasó a abril de 2021. A comienzos de abril, se aprobó una nueva postergación de esa elección, para mediados de mayo de ese año (Ley 21.324). Además de postergar las elecciones relacionadas con la Convención Constituyente, las leyes mencionadas aplazaron las elecciones primarias de gobernadores y alcaldes, la elección de gobernadores regionales, alcaldes y concejales, y la segunda vuelta de gobernadores regionales (Tabla 1).

Es difícil saber en qué medida la pandemia afectó el proceso constituyente. La intensa movilización social del período posterior al estallido se detuvo drásticamente, con la reducción de movilidad y los toques de queda amparados en el estado de catástrofe y las normas del código sanitario. Al mismo tiempo, el temor a la enfermedad y la severa contracción económica ocasionada por la pandemia hicieron emerger nuevas urgencias que se superpusieron a las demandas por reformas políticas. Las asambleas vecinales y cabildos autoconvocados que se habían suscitado después del estallido fueron reemplazados por encuentros virtuales a través de las pantallas de teléfonos celulares y computadores. Esto no impidió, sin embargo, que la participación electoral en el plebiscito llegara a un récord histórico, con el 51%, equivalente a 7 millones y medio de electores.

Junto con la alta participación en un contexto de pandemia, el resultado del plebiscito fue sorprendente por la masividad del apoyo a las opciones *Apruebo* y Convención Constituyente, completamente electa, en las dos papeletas independientes que incluyó la consulta. Todas las personas podían votar en ambas. Los resultados sugieren que quienes votaron por el rechazo lo hicieron también por la opción de Convención Constituyente mixta, bajo la suposición de que una Constitución elaborada en parte por el Congreso actual sería más conservadora. Un 78% votó a favor de cambiar la Constitución, y de hacerlo con una asamblea completamente electa. Esto ha sido interpretado como una fuerte voluntad de cambio y de rechazo a la clase política. Votaciones tan masivas son infrecuentes en sistemas democráticos, y hablan de una anomalía en la representación política. ¿Cómo pudo la democracia chilena mantener la Constitución por treinta años, si existía una opinión tan amplia en su contra?

Antes del estallido social, el foco en las cifras macroeconómicas y las saludables finanzas públicas no permitió a las autoridades percibir que ellas descansaban en un sobreendeudamiento de las familias para hacer frente a una cada vez menos tolerada desprotección social. Del mismo modo, en los primeros meses de confinamiento tras la aparición del virus en Chile, el gobierno se empeñó en no aumentar el gasto público frente a la crisis económica. Esto repercutiría, un año más tarde y en pleno período electoral, en cuantiosos retiros de fondos previsionales de pensiones y la asignación de paquetes sustantivos de ayuda económica.

## **Primarias de alcaldes y gobernadores**

Las elecciones primarias de alcaldes y gobernadores regionales se trasladaron de su fecha original, el 7 de junio de 2020, al 29 de noviembre de 2020, mediante la Ley 21.221. Esta elección concitó escasa participación ciudadana, la más baja de este ciclo electoral, a excepción de la consulta ciudadana de la centroizquierda para la elección

presidencial, la que no es propiamente comparable pues no se trató de una elección oficial organizada por el SERVEL. Mientras en la primaria de gobernadores votaron casi 420 mil electores, la de alcaldes convocó solo a 147 mil. Las personas independientes, es decir, sin militancia política, estaban habilitadas para votar en cualquier primaria, mientras que las y los militantes solo podían hacerlo por candidaturas del pacto electoral correspondiente a su partido. Estas elecciones primarias legales no son obligatorias, y se realizaron en 15 de las 16 regiones para gobernador, y solamente en 36 de las 346 comunas del país para alcalde.

La coalición de derecha Chile Vamos realizó primarias en 36 comunas, mientras que la colectividad de izquierda Frente Amplio lo hizo en 8 comunas de las regiones de Valparaíso y Metropolitana. En la mayoría de las comunas no hubo primarias, especialmente cuando existían alcaldes que competían por la reelección.

La atención de las primarias de gobernadores se centró en la Región Metropolitana, la más poblada del país, donde Claudio Orrego (DC) se impuso por el pacto de centroizquierda Unidad Constituyente y Karina Oliva (Comunes) por el izquierdista Frente Amplio. En la Región de Valparaíso, llamó la atención la convocatoria que logró el Frente Amplio, con 28 mil electores en la primaria de gobernadores, frente a Unidad Constituyente, con 22 mil.

## **La megaelección del 15 y 16 mayo de 2021**

La esperada elección de la Convención Constituyente se postergó dos veces, del 25 de octubre de 2020 al 11 de abril de 2021 y finalmente al 15 y 16 de mayo de 2021. Tanto la ciudadanía como la institucionalidad electoral estaban más preparadas que en octubre para realizar elecciones en pandemia. Sin embargo, esta elección era mucho más compleja para los votantes, porque involucró cuatro elecciones en una: gobernadores regionales, alcaldes, concejales y convencionales constituyentes. Las cuatro papeletas eran de grandes dimensiones y,

antes de la elección, circularon videos que explicaban cómo doblar el voto.

Si el plebiscito de octubre de 2020 había movilizado a 7 millones y medio de electores, un 51% del padrón, en las elecciones de mayo de 2021 la participación se redujo en alrededor de un millón de votos, y alcanzó un 43% del padrón. La desfavorable comparación de la participación electoral con el plebiscito fue inevitable, y algunos analistas cuestionaron la legitimidad de una Convención electa por menos de la mitad del electorado. Sin embargo, este nivel de votación se sitúa en rangos habituales desde la instauración de voto voluntario en 2012: 46,6% en la presidencial y parlamentaria de 2017 y 49% en segunda vuelta presidencial; 34,8% en las municipales de 2016; 41,8% en la segunda vuelta presidencial de 2013; 43% en las municipales de 2012.

Posibles explicaciones a esta baja en participación, todas ellas interrelacionadas, apuntan, en primer lugar, a la diferencia que existe entre una elección y un plebiscito; en segundo lugar, a la mayor dificultad que tiene dar la confianza a un(a) representante en el actual contexto de desafección; y, por último, a la complejidad del voto. En la elección de mayo, se elegían 155 integrantes de la Convención, 345 alcaldes, 2.252 concejales y 16 gobernadores regionales. La elección de gobernadores se realizaba, además, por primera vez, producto de una reforma descentralizadora aprobada a comienzos de 2018. Cuatro papeletas distintas con una gran cantidad de listas, candidatas y candidatos –especialmente las de concejales y convencionales– exigían un nivel importante de información para poder sufragar.

Más allá de la abstención, el resultado electoral de mayo fue muy distinto del que partidos políticos, analistas y encuestas habían previsto. En la Convención Constituyente, la sorpresa tuvo cuatro dimensiones: la derrota de la derecha, la baja votación de la centroizquierda, el éxito de la izquierda, y la irrupción de los independientes.

El acuerdo de los partidos políticos del 15 de noviembre estableció que la norma base para la elección de la Convención Constituyente sería la Ley 18.700 en lo que respecta a la elección de la Cámara de

diputadas y diputados. Tras la reforma constitucional que habilitó el proceso constituyente (Ley 21.200), una serie de otras reformas constitucionales buscaron materializar un acuerdo complementario: la idea de ampliar la representatividad de la Convención con facilidades para la formación de listas de independientes y medidas de acción afirmativa de género y para pueblos originarios.

Una segunda reforma constitucional, aprobada por el Congreso en marzo de 2020 (Ley 21.221), estableció que la elección de la Convención fuese modificada en dos aspectos: por un lado, la exigencia de paridad de género y, por otro, que permitiera competir a listas de independientes, y no solo de partidos. En diciembre de 2020, después del plebiscito constitucional de octubre, se aprobó otra norma destinada a hacer más inclusiva la Convención: se garantizó que 17 de los 155 escaños quedaran reservados para representantes de pueblos originarios –y que, a su vez, mantuviera la paridad de género–, y se añadió una cuota del 5% de candidaturas de personas con discapacidad (Ley 21.298). La combinación de estas normas, inéditas en el sistema representativo del país, sumado a la mala evaluación del gobierno, dio como resultado un verdadero terremoto político el 15 y 16 de mayo.

Los partidos de la derecha lograron consensuar posiciones para competir en una lista unida, Vamos por Chile. Esta lista reunió las candidaturas de los aliados tradicionales del sector: Renovación Nacional [RN], Unión Demócrata Independiente [UDI] y Evolución Política [Evopolí], más el Partido Republicano, de extrema derecha. La unidad les garantizó una sobrerrepresentación en la Convención, porque en el sistema proporcional las listas suman internamente sus votos para repartir los escaños en cada distrito. La dispersión de la izquierda en tres listas, además de las casi 80 listas de independientes que, en su mayoría, disputaban el voto de centro e izquierda, favoreció la capacidad de aunar fuerzas de la derecha. Aún con esta sobrerrepresentación, Vamos por Chile solo consiguió 37 escaños, lejos de los 52 que necesitaba para superar un tercio de la Convención y poder bloquear propuestas. El partido más votado en esta lista fue

la UDI, con 17 representantes, seguido por RN con 15, y Evopoli con 5. El alza en la participación de jóvenes de comunas urbanas pobres, como La Pintana, que sorprendió en el plebiscito de octubre, no se reprodujo en estas elecciones. Por eso, llamó la atención que, a pesar de la baja en la participación y su concentración en las comunas más ricas, la derecha obtuviera en ambos casos alrededor del 20% de la votación.

Es probable que esta baja derive, en parte, de un castigo al gobierno por su manejo tanto del estallido social de 2019 como de la pandemia y, especialmente, por llevar insuficiente y tardía ayuda económica a las familias tras el inicio de los confinamientos en marzo de 2020. Más de un año demoraron las autoridades en ceder a la presión por otorgar ingresos de emergencia sustantivos, y ello solo sucedió luego de que el Congreso aprobara el retiro de fondos previsionales como medida de emergencia frente a una crisis que generó la peor contracción económica en décadas.

No solo la derecha obtuvo una votación por debajo de la esperada. También lo hizo la Lista del Apruebo, que reunió los partidos de centroizquierda Democracia Cristiana [DC], Partido por la Democracia [PPD], Partido Radical [PR], Partido Socialista [PS], Partido Progresista [PRO] y Ciudadanos. Si bien incluyó a una gran cantidad de independientes en sus listas, este grupo solo consiguió 25 asientos. El mejor desempeño lo tuvo su polo izquierdista, con 15 escaños para el PS. El PPD obtuvo solo tres y la DC uno, más el de un independiente en su lista.

El castigo a la centroizquierda, que estuvo en el poder en 24 de los 31 años transcurridos desde el retorno a la democracia, se puede leer como el rechazo a los partidos tradicionales, por un lado. Por otro lado, puede interpretarse como una evaluación crítica de quienes, tras décadas en el poder, no realizaron transformaciones estructurales como la que pretende el proceso constituyente. Desde el retorno a la democracia, y al alero del sistema electoral binominal que incentivaba la formación de dos coaliciones, la centroizquierda compartió el poder con la derecha. Ya en la década del noventa, algunos de sus

líderes, conocidos como autoflagelantes, desarrollaron una crítica interna a su rol en la mantención del *statu quo*. Las reglas institucionales generaron una especie de cogobierno de la centroizquierda con la derecha, cuyos votos eran necesarios para toda reforma relevante. Esta situación se conoció como el duopolio de la centroizquierda y la derecha, un pacto de gobernabilidad que excluyó a las bases sociales y a otros sectores políticos.

El éxito de la izquierda en la elección a la Convención fue un tercer elemento de sorpresa. La lista Apruebo Dignidad, integrada por movimientos y partidos de izquierda, que incluía al Partido Comunista [PC], los partidos del Frente Amplio, como Revolución Democrática [RD] y Convergencia Social [CS], entre otros, lograron 28 escaños, y superaron a la Lista del Apruebo. Estos partidos, algunos de ellos emanados del movimiento estudiantil de 2011, aparecieron como un recambio político y generacional en la elección parlamentaria de 2017, cuando el sistema proporcional que reemplazó al binominal les dio por primera vez la opción de llegar al Congreso.

La izquierda no solo obtuvo un buen resultado en la Convención, sino también en gobernadores, alcaldes y concejales. En la municipalidad de Santiago, relevante tanto por albergar al gobierno como por el número de votos que moviliza, el derechista Felipe Alessandri fue derrotado por la poco conocida candidata comunista Irací Hassler. El partido RD obtuvo alcaldías importantes, como Valdivia, Ñuñoa, Viña del Mar y Maipú.

Por último, la irrupción de independientes en la Convención dio tal vez la mayor sorpresa. Las listas de independientes obtuvieron 48 representantes –con lo cual superaron todas las estimaciones–, los que se suman a otras 56 personas independientes electas hacia el interior de listas de partidos. En total, un 67% de la Convención Constituyente no tiene militancia partidaria.

Aunque se presentaron unas 80 listas independientes a lo largo del país, las más organizadas a nivel nacional tuvieron los mejores resultados: 24 escaños para la Lista del Pueblo, 8 para Movimientos Sociales, y 11 para Independientes No Neutrales. Todos ellos tienen

una orientación de izquierda o centroizquierda, y un mensaje anti-partidos políticos. Si en Independientes No Neutrales priman profesionales asociadas al segmento político de la centroizquierda, la Lista del Pueblo y Movimientos Sociales tienen una raigambre más territorial, con agendas vinculadas con problemas locales y con organizaciones ambientalistas, feministas o de defensa del derecho al agua, por citar algunas.

La norma electoral de paridad de género en la Convención demostró que las mujeres pueden lograr excelentes rendimientos electorales. En número de votos, superaron a los hombres, de manera que la corrección para generar paridad benefició a más hombres que mujeres. El resultado fue 77 mujeres y 78 hombres electos, una paridad casi perfecta. De hecho, si no se hubiera aplicado la corrección, la Convención estaría compuesta por 84 mujeres y 71 hombres. Esto generó algunas críticas al mecanismo, por descartar en muchos casos a candidatas en beneficio de candidatos. Sin embargo, la regla sobre integración paritaria del órgano constituyente llevó a que más y mejores candidatas se presentaran en distritos competitivos. Se trata de algo completamente distinto a la Ley de Cuotas del Congreso, donde un 40% de candidatas resultó solo en un 23% de parlamentarias electas en 2017.

Los 17 escaños reservados para pueblos originarios se presentaron en padrones separados para un electorado perteneciente a los pueblos mapuche, aymara, diaguita, likan antay o atacameño, colla, quechua, rapa nui, chango, kawashkar y yagán (el Congreso no aprobó dar un escaño reservado al pueblo tribal afrodescendiente). De un padrón total de electores indígenas de más de 1,2 millones, solo el 23% votó por escaños reservados. Esta baja participación podría obedecer a la desconfianza en los procesos políticos del Estado chileno, a la falta de información tanto de electores como de los encargados de conducir la votación en recintos electorales, y a las dificultades de transporte en zonas alejadas. A pesar de la baja participación, la presencia indígena en la Convención es un hecho sin precedentes.

La integración de la Convención por una mitad de mujeres, 17 representantes de pueblos originarios y una constituyente con discapacidad generan un nivel de inclusión nunca antes visto en un órgano representativo en el país. Más aún, la llegada de dirigentes sociales que aprovecharon la cifra repartidora del sistema proporcional para aunar fuerzas entre varias candidaturas con fuerte arraigo local, sin prensa ni redes sociales, genera un tipo nuevo de representante político. La Convención Constituyente tiene un origen social, etario, étnico y de género sin precedentes. Pone aún más de relieve lo elitista y excluyente que ha sido, en las últimas décadas, el sistema político chileno.

¿Qué consecuencias puede traer esta composición del órgano constituyente para la nueva carta fundamental? Si bien los grupos partidistas e independientes de centroizquierda e izquierda no forman un bloque cohesionado, parece claro que existen aspectos comunes en los que podrán avanzar con facilidad. Al mismo tiempo, es probable que las diversas agrupaciones representadas tengan matices o incluso discrepancias importantes.

Entre los aspectos comunes, la demanda por derechos sociales garantizados en la Constitución con toda probabilidad quedará consignada en la carta fundamental. El texto reemplazará el actual estado subsidiario impuesto por la Constitución de 1980 por un estado social de derecho, y buscará dar mayor relevancia a lo público. De esta forma, la nueva Constitución permitirá desarrollar políticas públicas universales que hasta hoy eran consideradas inconstitucionales.

Un segundo elemento que seguramente cambiará en la nueva Constitución es el régimen jurídico de los derechos del agua. En enero de 2020, el Senado rechazó, con 12 votos de la derecha, consagrar el agua como bien nacional de uso público, a pesar de que 24 integrantes votaron a favor. Esto sucedió porque se requerían 29 votos, dos tercios de la Cámara Alta, para reformar la propiedad privada del agua.

La importante representación de pueblos originarios traerá consigo el esfuerzo por declarar a Chile un Estado plurinacional, lo que

generará debates en la Convención respecto del estatus de autonomía territorial y jurídica de los pueblos originarios.

La presencia paritaria de género, sumada a una orientación mayoritaria hacia la izquierda, posiblemente permita consagrar en la Constitución el derecho a los cuidados como un derecho fundamental. Asimismo, posibilitará establecer derechos sexuales y reproductivos para las mujeres, prevenciones contra la violencia sexista y normas de acción afirmativa para la representación equitativa de género en todo el sistema político.

Las demandas por descentralización y desconcentración funcional del poder podrían llevar a un modelo más descentralizado de administración política, y a un sistema de contrapesos más equilibrado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. El Tribunal Constitucional, sin duda, será sometido a una modificación profunda, si es que no se le elimina. Habrá una demanda por incorporar mecanismos de consulta y democracia directa para complementar el sistema representativo. Sobre la base de estos y otros temas, la Convención propondrá al país una nueva Constitución a mediados de 2022. Será un texto que deje atrás el legado institucional de la dictadura y permita disputar en las urnas, sobre bases democráticas imparciales, los modelos de desarrollo y los programas políticos que distintos sectores busquen llevar adelante.

## **Segunda vuelta de gobernadores regionales**

El 13 de junio de 2021, se realizó la segunda vuelta de gobernadores regionales, postergada también dos veces debido a la pandemia. Estos comicios se realizaron en 13 de las 16 regiones, donde ninguno de los candidatos obtuvo más del 40% de los votos en las elecciones de mayo. De las 16 regiones en que se divide el país, solo tres –Valparaíso, Aysén y Magallanes– definieron la elección en primera vuelta. Aunque en esta elección, a diferencia de la primaria, había candidaturas en casi todo Chile, la participación electoral llegó solo al 19,6%

del electorado. En algunas regiones, como Antofagasta, Atacama y Los Lagos, la participación fue de poco más del 12%, un tercio de quienes votaron para gobernadores. Esto significó que algunos de ellos fueran electos en segunda vuelta con menos votos de los que obtuvieron en la primera.

La mayor participación electoral se dio en la Región Metropolitana, donde votó el 25,67% del padrón. La cifra fue casi 20 puntos menor a la de las elecciones del 15 y 16 de mayo, donde sufragó el 45,46% de las y los votantes de la Región. Se impuso por un estrecho 2% el candidato de la DC Claudio Orrego sobre la representante del partido Comunes Karina Oliva.

## **Primarias presidenciales legales**

Los pactos de izquierda, Apruebo Dignidad, y de derecha, Chile Vamos, realizaron primarias presidenciales legales el 18 de julio de 2021, luego de que la fecha se aplazara dos semanas por la Ley 21.324. La centroizquierda no logró acuerdo para participar en esta contienda, y realizó una consulta ciudadana para definir su candidatura un mes más tarde. Las primarias de la izquierda y la derecha convocaron una participación del 21,39 %, equivalente a más de 3 millones de personas. Se trata de una cifra muy alta, en comparación con primarias presidenciales anteriores. Apruebo Dignidad obtuvo 1.750.889 votos, mientras Chile Vamos alcanzó 1.343.892.

En Apruebo Dignidad, el triunfador fue Gabriel Boric, del Frente Amplio, con 60,43% (1.058.027 votos). Daniel Jadue, del Partido Comunista, obtuvo el 39,57% (692.862 votos). Por la derecha, el independiente Sebastián Sichel derrotó con el 49% de los votos al favorito Joaquín Lavín (UDI), quien obtuvo el 31,3 %. Más atrás quedaron Ignacio Briones (Evopoli) y Mario Desbordes (RN), con menos de 10% cada uno.

Las principales noticias de esta primaria fueron: una amplia convocatoria, impulsada por la polarización de las candidaturas; la

capacidad de Apruebo Dignidad de movilizar a un numeroso electorado de izquierda, que superó en 400 mil votos a la derecha, a pesar de que esta última recibió diez veces más aportes de campaña (SERVEL.cl); el triunfo de los candidatos más moderados en ambas coaliciones; y el estrepitoso fracaso de las encuestas, que daban por ganadores a Jadue y Lavín.

## **Consulta ciudadana de Unidad Constituyente**

Unidad Constituyente no logró inscribirse a tiempo para la primaria legal del 18 de julio. Por eso, el sábado 21 de agosto de 2021 realizó una consulta ciudadana, donde la DC Yasna Provoste derrotó con el 60% a sus contendores Paula Narváez (PS) y Carlos Maldonado (PR). Esta elección no contó con la organización del SERVEL ni de los espacios de campaña televisiva que sí tuvieron los pactos de derecha e izquierda en sus primarias legales, lo cual perjudicó su visibilidad. Esto dejó al conglomerado en desventaja e incidió en la bajísima votación de 160 mil personas, alrededor del 1% del padrón electoral, una cifra equivalente al número de militantes de los partidos en competencia.

## **Las elecciones que vienen**

Las elecciones presidenciales –primera vuelta–, parlamentarias y de consejeros regionales se realizarán el 21 de noviembre de 2021. El SERVEL publicó dos meses antes el padrón definitivo de personas autorizadas a sufragar, que alcanzó las 14.959.945 personas en el país y 71.018 en el extranjero. El aumento de la fragmentación del sistema político se evidencia en la inscripción de 27 listas para la contienda parlamentaria y de consejeros regionales (SERVEL.cl).

De las siete candidaturas presidenciales que competirán en primera vuelta en noviembre de 2021 hay tres que representan

las opciones más competitivas de la izquierda, derecha y centroizquierda: Gabriel Boric (Convergencia Social), por el pacto Apruebo Dignidad; Sebastián Sichel (independiente), por Chile Vamos; y Yasna Provoste (DC), por Nuevo Pacto Social. Los otros candidatos son Eduardo Artés (Unión Patriótica), Marco Enríquez-Ominami (PRO), José Antonio Kast (Republicanos) y Franco Parisi (Partido de la Gente), con menor posibilidad de pasar a la segunda vuelta.

Dos intentos de inscribir candidatos presidenciales independientes fueron rechazados por el SERVEL. La Lista del Pueblo, creada para la elección de convencionales constituyentes de mayo, que obtuvo 24 representantes en la Convención, quiso inscribir a Diego Ancalao, pero se rechazó el nombre porque la notaría que presentó como fuente de recepción de los patrocinios ya no existe. Por otro lado, la inscripción de Gino Lorenzini fue rechazada por incumplir una norma de la Ley Electoral (Ley 18.700, artículo 5): haber estado afiliado a otro partido político en el período de nueve meses previos a la inscripción de su candidatura, norma conocida como “Ley Antidíscolos”.

De acuerdo con las encuestas, los favoritos son Boric y Sichel, con una pequeña ventaja del primero sobre el segundo, y con Yasna Provoste en un distante tercer lugar. Todas estas preferencias se sitúan por debajo del 20%, con expectativas altas de abstención. En consecuencia, existe un nivel importante de incertidumbre sobre el resultado y parece casi imposible un triunfo de algún candidato o candidata en primera vuelta. La segunda vuelta presidencial será el 19 de diciembre de 2021.

*Tabla 2. Número de candidaturas presidenciales en primera vuelta desde el retorno a la democracia*

<b>Elecciones presidenciales</b>	<b>Número de candidaturas</b>
1989	3
1993	6
1999	6
2005	4
2009	4
2013	9
2017	8
2021	7

Fuente: elaboración propia con base en datos de SERVEL.cl.

## **Conclusiones**

La severa crisis sanitaria y económica que generó la pandemia en Chile puso de relieve el papel que tienen los procesos políticos y, especialmente, la consulta a la ciudadanía en momentos de incertidumbre. Quienes, ya sea por conveniencia política o por temor al aumento del contagio, sugirieron suspender procesos electorales acordados con gran dificultad, como el proceso constituyente y la primera elección de gobernadores regionales, estuvieron en minoría. Primaron, en cambio, soluciones pragmáticas que buscaron dar curso a un intenso calendario de plebiscitos y elecciones nacionales y locales, al mismo tiempo que intentaron generar los resguardos necesarios para reducir el peligro de contagio.

Resulta imposible saber cuál habría sido el nivel de participación o el carácter del debate político en caso de no existir la pandemia. Sin embargo, la situación que ha vivido Chile es un ejemplo de que las soluciones simples no existen ante escenarios imprevisibles y

complejos como este. Parece claro que las dificultades del gobierno para convocar al diálogo y para justificar públicamente sus decisiones en materia sanitaria, económica, de seguridad y de orden público agravaron la crisis de la COVID-19, especialmente en su etapa inicial. A medida que las restricciones a la movilidad comenzaron a reducirse en la segunda mitad de 2021, producto de una exitosa campaña de vacunación, cesaron el estado de catástrofe y los toques de queda nocturnos, y la economía mostró signos de recuperación. La continuidad de este camino de recuperación dependerá de que se mantengan los resguardos apropiados para evitar que alguna variante del virus cause un rebrote, como ha ocurrido en otros países. La realización de elecciones presidenciales, parlamentarias y de COREs de noviembre de 2021 no parece en riesgo, aunque las autoridades que asuman en marzo de 2022 tendrán que hacer frente a un complejo escenario político y económico postpandemia.

## **Bibliografía**

Agüero, Felipe (2020). Crisis sanitaria y estado en América Latina. *Revista Anales*, 17, 145-169.

Centro de Estudios Públicos [CEP] (2019). Estudio Nacional de Opinión Pública n° 84 (diciembre 2019). <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-20092018/estudio-nacional-deopinion-publica-n-84diciembre-2019>

Cuadrado, Cristóbal et al. (2021). ¿Votar en el peor momento de la pandemia? Un examen de la evidencia disponible. *CIPER Académico*. <https://www.ciperchile.cl/2021/03/28/votar-en-el-peor-momento-de-la-pandemia-un-examen-de-la-evidencia-disponible/>

Figueroa, Pamela (2021). Constitutional Referendum During the Covid-19 Pandemic: The Case of Chile. *IDEA International*. <https://www.idea.int/sites/default/files/constitutional-referendum-during-the-covid-19-pandemic-the-case-of-chile-en.pdf>

Fuentes, Claudio (2020). COVID-19 y elecciones en el mundo: Lecciones para Chile. *CIPER Académico*. <https://www.ciperchile.cl/2020/07/04/covid-19-y-elecciones-en-el-mundo-lecciones-para-chile/>

Heiss, Claudia (2020). Chile: entre el estallido social y la pandemia. *Análisis Carolina*, 18(1). [https://doi.org/10.33960/AC\\_18.2020](https://doi.org/10.33960/AC_18.2020)

Heiss, Claudia (2021). Latin America Erupts: Re-founding Chile. *Journal of Democracy*, 32(3), 33-47. DOI: 10.1353/jod.2021.0032

Heiss, Claudia (2021). Chile: la Constitución que viene. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/chile-la-constitucion-que-viene/>

Labrin, José M.; Póo, Ximena et al. (2020). Bases para una comunicación de calidad en tiempos de pandemia. Información, transparencia, confianza y reducción de incertidumbre en el contexto de estado de excepción, desigualdad social y pandemia. Documento entregado por el Rector de la Universidad de Chile a la Mesa Social Covid-19 en agosto de 2020.

Ley 21.221 de 2020. Reforma Constitucional que establece un nuevo itinerario electoral para el plebiscito constituyente y otros eventos electorales que indica. 25 de marzo de 2020. D. O. No. 42.615-B. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143800>

Ley 21.324 de 2021. Posterga las próximas elecciones municipales, de gobernadores regionales y de convencionales constituyentes por motivo del COVID-19. 6 de abril de 2021. D. O. No. 42.923. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1157863>

Servicio Electoral [SERVEL] (2021). Protocolo Sanitario. <https://elecciones2021.SERVEL.cl/protocolo-sanitario/>

# La agenda de la transición y el ciclo electoral hacia una Constitución en Chile

*Cintia Pinillos*

## **Introducción**

El proceso político abierto en Chile a partir del estallido social de octubre de 2019 mostró de manera dramática los límites del sistema político construido a lo largo de tres décadas de democracia. La ruptura entre los actores políticos tradicionales y la ciudadanía es un fenómeno que se profundizó paulatinamente en los últimos años, y acabó por manifestarse en la baja participación electoral y en el creciente descontento expresado en las calles por movimientos sociales diversos.

Luego del estallido de octubre de 2019, los principales actores políticos acordaron avanzar en la discusión sobre una nueva constitución, como estrategia para abordar la crisis de representación que parecía no encontrar cauce institucional. La Constitución vigente en Chile fue redactada en 1980, durante la dictadura de Pinochet, y, si bien sufrió diversas y significativas reformas durante la transición, y fundamentalmente en 2005, nunca dejó de ser un símbolo de los resabios autoritarios que condicionan el régimen democrático.

El ciclo electoral iniciado con el Plebiscito Nacional del 25 de octubre de 2020, en el que se aprobó la redacción de una nueva constitución en el ámbito de una Convención Constituyente, tuvo como correlato las elecciones del 15 y 16 de mayo de 2021, en donde se eligieron 155 convencionales.<sup>1</sup> El ciclo electoral constitucional finalizará en 2022, con un nuevo plebiscito para refrendar el texto elaborado en el marco de la Convención.

En el país de la región que presenta los mayores índices de disminución de la participación electoral,<sup>2</sup> y que solo en el Plebiscito Nacional votó más del 50% del padrón, las elecciones serán el ámbito en el cual se legitimará la nueva constitución.

En el marco de la pandemia 2020-2021, las elecciones tendrán una frecuencia inédita en Chile, ya que es el país de la región que tiene previsto el número más elevado de comicios. Además de las elecciones vinculadas al tema constitucional, el 13 de junio de 2021 tuvieron lugar la segunda vuelta en aquellas regiones en las que ningún/a candidato/a superó el 40% de los votos en las elecciones de mayo. En el mes de julio, están establecidas las primarias de dos de los pactos principales que presentaron diversas precandidaturas para las elecciones nacionales, Apruebo Dignidad, a la izquierda, y Chile Vamos, a la derecha. Finalmente, el 21 noviembre de 2021 está prevista la realización simultánea de las elecciones para el cargo de presidente/a, para conformar ambas cámaras del parlamento y para integrar los consejos regionales. En caso de que sea necesaria una segunda vuelta, se desarrollará el 19 de diciembre.

<sup>1</sup> En una mega elección de dos jornadas, se votaron también por primera vez gobernadores/as regionales, así como también alcaldes y alcaldesas, y concejales y concejalas en todo el país.

<sup>2</sup> “En nuestra región se ha producido un aumento en la participación entre 1990 y 2016 de 63,3% al 70,8% (Gráfico 2). Se aprecia un aumento en la proporción de votantes en países como Bolivia, Perú, Ecuador, Panamá, México y Guatemala, estabilidad en Uruguay, Brasil, Venezuela, Argentina y Nicaragua, y disminuciones significativas sólo en los casos de Chile y Costa Rica, con caídas de 36 y 21 puntos porcentuales respectivamente” (PNUD, 26/12/2018).

El propósito del trabajo es reponer en la discusión contemporánea sobre la democracia en Chile algunos aportes teóricos de la literatura de las transiciones. Para ello, se considera su vigencia a la hora de abordar la conflictividad social y la baja participación electoral como indicadores de la débil confianza ciudadana en las elecciones y el sistema de partidos tradicional para canalizar el descontento. En el ciclo electoral más importante desde la recuperación democrática, la agenda de la transición ofrece elementos para enriquecer el análisis y abre preguntas sobre el futuro de la Convención Constituyente.

En un primer apartado, se consideran diversos aportes para comprender la modalidad de transición desde el autoritarismo en Chile y sus consecuencias para la democracia postautoritaria. Desde esta perspectiva, se aborda la vigencia de aspectos centrales de la agenda de la transición para interpelar el presente político.

En un segundo momento, se observa la continuidad de la crisis de representación que persiste luego de la apertura del ciclo electoral constitucional. El sostenimiento de bajos niveles de participación electoral, el retroceso de las fuerzas políticas tradicionales, junto con la *performance* de Apruebo Dignidad y las candidaturas independientes para integrar la Convención, muestran la fragmentación del mapa político y la persistencia de la fragilidad del vínculo de la ciudadanía con el sistema político.

Finalmente, se incluyen algunas reflexiones sobre el alcance del descontento ciudadano con las formas cristalizadas de la representación, en el marco de un sistema socioeconómico excluyente, y la oportunidad que ofrece el presente para dismantelar las herencias de largo plazo del autoritarismo.

## **Transición “exitosa”, poliarquía ordenada y herencias autoritarias**

En los principales estudios comparados sobre América Latina, Chile ha sido caracterizada como una de las democracias más

institucionalizadas y de calidad de la región (O'Donnell, 1997; Levine y Molina, 2011; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2015). Se identifican cuatro trayectorias a partir de las cuales clasifican a los distintos países de la región en la primera década y media del siglo XXI: erosión democrática, situación de estancamiento, democracias estables pero defectuosas y democracias de alta calidad. Para los autores, Chile se ubica en el selecto grupo de países de alta calidad democrática, junto con Costa Rica y Uruguay.

En el mencionado trabajo de Mainwaring y Pérez-Liñán se recuperan los resultados de Freedom House, en los cuales Chile figura como uno de los países que presenta los valores más elevados de América Latina. En este sentido, se plantea que la mayoría de la población goza de manera efectiva de derechos políticos y libertades civiles, el gobierno tolera a la oposición, se da un control civil sobre los militares y cuenta con un campo de juego electoral equitativo (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2015, p. 282). Si bien reconocen la presencia de fenómenos como la apatía ciudadana o la excesiva preeminencia de la élite en el proceso de toma de decisiones, no son elementos que incidan en su clasificación.

Esta caracterización no solo suele ser compartida por otros estudios sobre calidad democrática, sino que además resulta congruente con la convicción expresada diez días antes del inicio del estallido de octubre de 2019 por el presidente Piñera: “En medio de esta América Latina convulsionada, Chile es un verdadero oasis con una democracia estable” (citado en Baeza, 08/10/2019). Esta expresión evidencia claramente la distancia entre el gobierno chileno y la sociedad, así como la incapacidad de las principales fuerzas políticas para anticipar el alcance de la pérdida de legitimidad y representación del sistema político. Se trata de una clase política que, como plantea Castiglioni, ha permanecido desconectada de la sociedad, y que no pudo o no quiso leer el descontento acumulado, en un marco de politización creciente de las desigualdades (2019, p. 11).

Desde los ciclos de movilizaciones que se dieron a partir de las protestas estudiantiles de 2006 y 2011, hasta el estallido desatado en

octubre de 2019, las referencias a las herencias autoritarias predominaron en las consignas callejeras. El descontento de la ciudadanía con un modelo de democracia, y no exclusivamente con un gobierno, permite explicar en parte la desafección política expresada en el abstencionismo electoral, en favor de procesos políticos no institucionalizados. Dichos procesos condicionaron la vigencia de los consensos construidos por los principales actores partidarios a lo largo del período democrático.

Así, ante las limitaciones de algunos estudios sobre la calidad democrática para anticipar la crisis que atraviesa la democracia chilena, resulta pertinente recuperar otros aportes que analizan este fenómeno desde una perspectiva de mediano plazo, y que toman en consideración aquellos factores que pueden condicionar la vigencia de las diversas dimensiones de la calidad. Un esfuerzo interesante en este sentido es el realizado por Morlino (2007), quien propone una explicación a partir del concepto de tradiciones autoritarias, las cuales son definidas como aquellos modelos de comportamiento, reglas, relaciones, situaciones sociales y políticas, así como también normas, procedimientos e instituciones que han sido introducidas o reforzadas por el régimen autoritario antes de la transición. Dichas herencias influyen en un amplio espectro de instituciones políticas, económicas y sociales (Morlino, 2007, p. 11).

En esta línea, el autor identifica tres factores que pueden condicionar la calidad democrática: 1. la duración del régimen autoritario anterior; 2. la innovación producida por el régimen, que refiere también a la creación de diversas instituciones –entre ellas, la constitución– y al grado de reforzamiento o debilitamiento de algunos intereses organizados; y 3. la modalidad de transición desde el autoritarismo (Morlino, 2007, p. 13).

Del análisis empírico realizado por el autor, se desprende que, en el caso chileno, la duración del régimen se ve reforzada por la gran capacidad de innovación institucional. El eficaz proyecto de institucionalización política del régimen autoritario se vio expresado en la Constitución de 1980, que tuvo la capacidad de sobrevivir luego de

la transición y a lo largo del ciclo democrático. En cuanto a la modalidad de transición, Chile puede ser caracterizada como transición continua, en donde predominó la transacción (Share, Donald y Mainwaring, 1986). Tempranamente, Garretón identificó el proceso chileno como una “transición incompleta”, por haber legado al primer gobierno democrático “enclaves autoritarios” de diverso tipo. El plebiscito de 1988 puso fin al proyecto de Pinochet de continuar en el poder y desencadenó un proceso de transición en el marco de los plazos y mecanismos fijados por el régimen, que lograron ser modificados en parte, resignificados por la oposición democrática multipartidaria (Concertación de Partidos por la Democracia) y alterados en su significado por el rol de la Concertación (Garretón, 1991, p. 106).

A partir de los resultados del plebiscito, se pudieron identificar con claridad dentro del régimen autoritario actores “duros” y “blandos” (Munck, 1996). Luego del plebiscito, surge por primera vez con claridad un sector que juega un rol de actor “blando”, Renovación Nacional –partido del actual presidente Piñera–, que se proyecta como partido de una derecha democrática. A su vez, Renovación Nacional se diferencia de Avanzada Nacional –grupo con un perfil fascista– y de la Unión Democrática Independiente (UDI), y pactó con la Concertación las reformas constitucionales que fueron plebiscitadas en 1989 (Garretón, 1991, p. 109).

En la modalidad de transición chilena se observa un predominio de la élite, donde si bien aparecen elementos propios de estrategias de acuerdo, presentes en los procesos de transición pactada, también intervinieron elementos de imposición (Karl, 1991, p. 438) Este tipo de transiciones pueden esconder una trampa, ya que, si bien pueden garantizar una transición y una consolidación exitosas, es a costa de sacrificar discusiones centrales para la democracia. En el argumento de Karl, esos sacrificios derivarían en “democracias congeladas”, en las que estaría ausente la discusión acerca de la equidad (1991, p. 436).

La moderación y la baja polarización, que han representado componentes fundamentales de la consolidación democrática chilena, pueden estar vinculados con la indiferencia y la pasividad,

tendencias constantes en su cultura política (Morlino, 2007, p. 20). En este sentido, los enclaves autoritarios –institucionales, culturales, actorales y socioeconómicos (Garretón, 1997)– persistieron en el período democrático. Estas tendencias moldearon el vínculo entre la política y la sociedad de manera relativamente efectiva durante algún tiempo, pero fueron puestas en cuestión de manera incremental hasta el estallido de 2019.

Terry Karl sugiere tempranamente que la democracia política en América Latina puede haber quedado inmersa en una paradoja fundamental, ya que las mismas modalidades de transición que parecían contribuir a la supervivencia inicial de las democracias post-autoritarias, si bien tenían la ventaja de limitar la incertidumbre, podían impedir la futura autotransformación democrática de la economía y del gobierno (1991, p. 436). Tal vez, el caso latinoamericano que más claramente y durante más largo tiempo quedó inmerso en esta paradoja de la transición fue el chileno.

Según el último informe de LAPOP publicado en 2019, el pulso de la democracia en América Latina se mantiene débil (Zechmeister y Lupu, 2019). Si se observan en perspectiva los datos globales, desde 2004 hasta la ronda 2016-2017, el apoyo de la ciudadanía a la democracia se mantuvo en valores entre 66% y 69%. No obstante, en esa medición se produjo un descenso de casi 8 puntos porcentuales, dato que se confirmó en la reciente ronda 2018-2019. Así, en 2016-2017 el apoyo alcanzó apenas el 58,2% y en 2018-2019 descendió hasta el 57,7%. En la última medición Chile integra el grupo de países que muestran menor apoyo al sistema democrático, y se ubica por debajo del punto medio de la escala.

En la ronda 2012-2014, LAPOP relevó que el 69% de la población consultada manifestó estar de acuerdo o muy de acuerdo con una reforma de la Constitución (Toro Maureira, Acevedo y Jaramillo-Brun, 2014). El informe también anticipó las preferencias ciudadanas en relación con el mecanismo de la reforma. Allí se consigna que cerca del 90% sostuvo que la mejor alternativa era que la ciudadanía

decidiera mediante el voto acerca de proyectos como representante de la sociedad, por sobre la opción que otorgaba centralidad al Congreso.

Los resultados del plebiscito constitucional de octubre de 2020 confirmaron la tendencia relevada en los estudios. Casi un 80% votó a favor de una nueva Constitución redactada en el marco de una Convención Constituyente. En esta elección, votó por primera vez más del 50% del electorado, porcentaje que no se había alcanzado desde la instauración del voto voluntario.<sup>3</sup>

Desde hacía casi una década, se evidenciaba un agotamiento de la estrategia seguida durante la transición y a lo largo del ciclo democrático para abordar la cuestión constitucional. En las elecciones de 2013, la iniciativa ciudadana a favor de una Asamblea Constituyente denominada “Marcá tu voto” obligó a candidatos y candidatas presidenciales a tomar posición en relación con el tema constitucional. El triunfo de Bachelet en 2013 tuvo que ver en gran medida con su capacidad de incorporar en el discurso las propuestas y las demandas de la calle. Su programa de gobierno incluía la promoción del cambio institucional más ambicioso desde la transición, ya que contemplaba el fin del sistema electoral binominal y la sanción de una nueva Constitución. El cambio de sistema electoral se dio durante su mandato y rigió para las elecciones de 2017, en las que retornó al poder Sebastián Piñera. Mientras tanto, la cuestión constitucional se vio una vez más postergada.

La singularidad del abordaje del tema constitucional en Chile, desde el proceso de transición y a lo largo del ciclo democrático, radica en que se planteó de manera gradual. Se dio a través de acuerdos contruidos por la élite política con casi nula participación de la ciudadanía. En este sentido, Welp plantea que en las últimas décadas se pudo evidenciar que la ceguera de las élites impidió implementar

<sup>3</sup> El voto voluntario se promulgó en 2012 y se aplicó ese año para elecciones municipales, y en 2013 para comicios nacionales.

reformas que pudieran sostener una democracia construida sobre la Constitución de la dictadura (2020, p. 65).

La estrategia de reforma fue consecuente con la modalidad que asumió el propio proceso de transición, y se diferencia de lo que ocurrió en otros países de la región. En Argentina, a partir de la instauración del gobierno democrático en 1983, se retorna a la carta magna de 1863, vigente antes de la dictadura. En lo que refiere a Brasil, en 1988 se sancionó una nueva Constitución, elaborada en el marco de una Asamblea Nacional Constituyente. La Constitución de 1988 establece que la República Federativa de Brasil es un Estado Democrático de Derecho, con lo cual se inaugura una nueva etapa en el constitucionalismo brasileño (Figueiredo, 2008).

La finalización del proceso de transición y el inicio de un régimen de tipo democrático ha sido materia de diversos estudios comparados luego de la publicación del clásico libro de O'Donnell y Schmitter (2010). Si bien las elecciones fundacionales son identificadas como el acontecimiento que confirma el fin del período de transición, la naturaleza particular de los distintos procesos políticos ha ofrecido un abanico de opciones que abren sendas preguntas en relación con el cambio de régimen.

En este sentido, el tratamiento adecuado de la cuestión temporal es central en los estudios comparativos. La delimitación del fenómeno debe estar teóricamente fundamentada, para reconocer los puntos de corte de las unidades temporales (Lucca y Pinillos, 2015). Desde esta perspectiva, es posible realizar un ejercicio, en función de la estrategia utilizada por Marengo (2002) para promover una secuencia temporal comparada de las transiciones políticas del cono sur que considere, en este caso, la vigencia de una constitución democrática.

En Argentina, el problema constitucional, al menos en lo que refiere a la legitimidad de la norma general, se resuelve de manera simultánea a las elecciones fundacionales. En Brasil, este problema se cierra con la sanción de la Constitución de 1988. Por su parte, en Chile, el problema de la legitimidad de la Constitución se traslada hasta el presente.

Entre los años 1989 y 2005 se aprobaron en Chile cerca de 25 reformas constitucionales. El proceso de reforma de 1989 se dio en dictadura y se llevó a cabo un plebiscito para su aprobación. El segundo proceso de reforma, el más relevante en cuanto a la eliminación de buena parte de los enclaves autoritarios institucionales convalidados en el proceso de transición, tuvo lugar durante la presidencia de Lagos y se sancionó en 2005 en el Parlamento, sin mediar consulta popular.

Las reformas de 2005 incluyeron, entre otras modificaciones, la supresión de los senadores designados y vitalicios, la eliminación de la función de las Fuerzas Armadas como únicas garantes de la institucionalidad, y la potestad por parte del Ejecutivo de remover a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y al director general de carabineros. En este marco, si consideramos un concepto ampliado de poliarquía, que incluya la subordinación del poder militar al poder civil (Karl, 1991), podríamos decir que en Chile tuvieron que transcurrir quince años desde las elecciones fundacionales para que este requisito crucial para analizar comparativamente la democratización en América Latina fuera convalidado en el texto constitucional.

A pesar de su trascendencia, esta reforma estuvo concentrada en manos de una élite política y experta, integrada por abogados, hombres, militantes de partidos especializados en temas constitucionales (Fuentes Saavedra, 2012, p. 220). Los actores claves del proceso fueron el Poder Ejecutivo y los líderes de los principales partidos, mientras que el ámbito de discusión fue el Parlamento. Así, uno de los aspectos centrales de la discusión sobre la democratización, adquiere en el caso chileno una proyección intertemporal a lo largo de la transición y el período democrático, que compromete las clásicas herramientas conceptuales acuñadas para abordar las transiciones desde el autoritarismo.

Consecuentemente, la reaparición del tema constitucional en la crisis que atraviesa Chile no es un fenómeno novedoso, sino un problema persistente que desde hace tiempo fue repuesto en las calles

por diversos actores sociales. En este sentido, contribuyó al debilitamiento de la representatividad tanto de las instituciones como de los actores políticos tradicionales.

Así, la falta de legitimidad de la Constitución radica tanto en su origen autoritario, como en las estrategias que siguieron los diversos procesos de reforma, diseñados y acordados de espaldas a la sociedad. De este modo, Fuentes Saavedra plantea que las negociaciones de cúpulas y a puertas cerradas pueden resultar legítimas al comienzo de la transición, cuando la estabilidad del proceso de democratización parece depender de esa estrategia. En ese sentido, sostiene que “lo que funcionaba muy bien para un contexto de transición en el que reinaba la incertidumbre se tornó un problema cuando se eliminaron los principales enclaves autoritarios” (Fuentes Saavedra, 2012, p. 222).

Desde esta perspectiva, se puede comprender el proceso electoral constitucional iniciado con el plebiscito de octubre de 2020 y sus resultados. El descontento expresado en el estallido de 2019 logró encauzarse a partir de la salida constitucional consensuada por la clase política, porque era una herencia que había atravesado el período democrático. El abrumador resultado del plebiscito a favor de que el órgano encargado de redactar la nueva Constitución sea una Convención, integrada 100% por constituyentes electos/as, clausuró la posibilidad de que la clase política tradicional recurriera a fórmulas del pasado para definir el proceso constitucional. Finalmente, los resultados de las elecciones del 15 y 16 de mayo para integrar la Convención señalaron el fin del sistema de partidos tradicional, y su incapacidad para condicionar la elaboración de la nueva carta magna.

### **“Acuerdo” constitucional, elecciones en pandemia y crisis de representación persistente**

El plebiscito constitucional del 25 de octubre de 2020, en el cual la ciudadanía aprobó la redacción de una nueva Constitución y definió

que el órgano encargado de elaborarla sería la Convención Constituyente, es un acontecimiento de gran relevancia para la vida democrática chilena. Sin embargo, las elecciones del 15 y 16 de mayo de 2021, en las que se eligieron a 155 convencionales constituyentes, fueron las más importantes desde la transición del autoritarismo.

Uno de los elementos que deben tenerse en cuenta para evaluar cualquier elección en Chile es el nivel de participación electoral, ya que, como se señaló, es uno de los países que presenta los índices de participación más bajos del mundo. En el plebiscito, votó el 51% del electorado, el porcentaje más alto desde la implantación del voto voluntario en las elecciones de 2013.<sup>4</sup> En las elecciones de mayo de 2021, el nivel de participación fue menor, ya que solo alcanzó el 43% del electorado.

En este punto, es importante recordar que, en una mega elección de dos jornadas y en el marco de una situación sanitaria más desfavorable que la de octubre de 2020, se elegían al mismo tiempo 345 alcaldes/as, 2 252 concejales/as y, por primera vez, 16 gobernadores/as regionales. Heiss (2021) indica que la complejidad del voto pudo haber contribuido a la merma de participación en relación con el plebiscito constitucional. A esta complejidad, que es un dato propio de la elección de mayo, la autora considera que debe incorporarse al análisis la mayor dificultad que implica en términos de confianza otorgar el voto a representantes políticos en el contexto de desafección política que atraviesa el país.

En cuanto a los resultados de las elecciones de convencionales constituyentes, se observa que las candidaturas independientes y los partidos de oposición ubicados a la izquierda del espectro ideológico se constituyeron en los grandes ganadores. Por su parte, los menos favorecidos por los resultados electorales fueron los partidos tradicionales, fundamentalmente la derecha, que gobierna el país desde

<sup>4</sup> En 2013, se utilizó por primera vez en elecciones nacionales el sistema de voto voluntario con lista abierta. Hasta ese momento, el voto era obligatorio, pero con un padrón cerrado.

2017, pero también los partidos que integraron históricamente la Concertación, pacto que gobernó durante más tiempo desde el retorno a la democracia.

Los partidos tradicionales consiguieron solo 62 de los 155 escaños en juego. El pacto de derecha, Vamos Chile, obtuvo 37, mientras que el pacto de la tradicional centroizquierda, bajo el lema Apruebo, consiguió 25 lugares, y quedó relegado al tercer lugar. Por su parte, Apruebo Dignidad, pacto que nucleaba a la nueva izquierda y al partido comunista, quedó en segundo lugar, con 28 escaños. Las candidaturas independientes obtuvieron en total 65 lugares en la Convención, incluidos los 17 lugares reservados para referentes de pueblos originarios. De este modo, superaron en conjunto los votos obtenidos por los pactos tradicionales.

Así, los resultados de la mega elección de mayo, en las cuatro categorías sometidas a votación, pero especialmente en lo que refiere a la elección de los/as 155 convencionales, evidencian el fin del sistema de partidos, construido en el marco del proceso de transición, que logró ordenar la competencia por el poder a lo largo de casi tres décadas.

Hasta las elecciones nacionales de 2017, la fórmula política del presidencialismo de coalición resultó efectiva para encauzar un sistema multipartidario, en el marco de un sistema electoral mayoritario que alentaba la participación dentro de los dos grandes pactos. El sistema de partidos logró incluso sortear el desafío de la alternancia entre coaliciones que se produjo en 2009, con el triunfo de la coalición de derecha que llevó por primera vez a Piñera al poder.

Más allá de la aparición de algunas opciones políticas por fuera de los pactos en los procesos electorales del nuevo siglo, predominó un patrón caracterizado por una competencia bipolar centrípeta, una fórmula de coalición que otorgaba gobernabilidad al presidencialismo en el marco de un sistema multipartidista y una alternancia completa de los pactos en la elección presidencial (Pinillos, Sartor Schiavoni y Caballero Rossi, 2017). Los partidos y las coaliciones que

dominaron la transición lograron predominar a lo largo del ciclo democrático.

La modificación del sistema electoral desde el binominal –uno de los más longevos enclaves autoritarios– hacia uno de representación proporcional,<sup>5</sup> sumado a la creciente ruptura entre la arena social y el sistema de partidos tradicional, condicionaron la continuidad de este patrón en las elecciones nacionales de 2017. En esas elecciones, se materializó un cambio en las estrategias electorales de las coaliciones y los partidos, lo que produjo la ampliación del abanico de opciones electorales. El cambio de sistema electoral propició la diversificación de las representaciones legislativas y la ruptura de la coalición de centroizquierda, con la salida de la Democracia Cristiana, de cara a la elección presidencial.

En estas elecciones también se conformó un nuevo frente electoral a la izquierda, el Frente Amplio, actor que resultó clave en el ciclo constitucional abierto en 2019. Asimismo, las elecciones dieron lugar a una fuerza política hacia la derecha de la tradicional Alianza. En este sentido, nos encontramos con un sistema de partidos más polarizado, con nuevas fuerzas hacia los extremos del centro relativo del sistema, que modifican la tendencia bipolar centrípeta que predominó desde el retorno a la democracia (Pinillos y Sartor Schiavoni, 2019).

Los cambios en la política de partidos y en las preferencias ciudadanas que tuvieron lugar en las elecciones de 2017 se profundizaron en el ciclo electoral constitucional. Así, se abrió el juego político hacia nuevos actores y pautas de vinculación entre los partidos, en el

<sup>5</sup> Las principales modificaciones introducidas en el sistema electoral implicaron el cambio en los distritos para diputados –de los 60 distritos a 28– y las circunscripciones para senadores –de 19 a 15, una por región–, lo que produjo el incremento del número de representantes de 120 a 155 diputados/as y de 38 a 50 senadores/as, de acuerdo al territorio y la población. Esto impactó en la conformación de las listas, que en el nuevo sistema pasó a depender del número de escaños por cada distrito o circunscripción, distribuidos por el método D'Hondt. También se implementó una ley de cuotas femeninas en la conformación de listas (Szederkényi, 2016, p. 3).

marco de un sistema fluido, mucho más fragmentado y volátil que en el pasado.

## Reflexiones finales

Antes de las jornadas del 15 y 16 de mayo, Garretón planteó que en las elecciones para convencionales constituyentes se ponía en juego la salida de tres grandes crisis que atraviesa Chile. La primera de ellas refiere a su Constitución de carácter oligárquico, patriarcal y centralista, que relega a los pueblos originarios. La segunda, se vincula con el orden económico-social y el legado institucional heredados del autoritarismo. Finalmente, la tercera apunta a la ruptura de la tradicional relación entre la política institucional y los actores sociales.<sup>6</sup>

Como anticipó Karl (1991), los acuerdos más o menos explícitos que se ponen en juego en la transición pueden señalar el nacimiento de una democracia congelada. Desde esta perspectiva, la democracia chilena logró consolidarse y alcanzar niveles de institucionalización comparativamente altos en relación con otros países de la región, sobre todo con la temprana conformación de un sistema de partidos. Sin embargo, en el mediano plazo, las herencias autoritarias han socavado paulatinamente el vínculo entre la política y la sociedad, lo que implicó el incremento de la desafección electoral y el condicionamiento de la legitimidad del sistema político.

Como apuntan Murillo, Levitsky y Brinks (2021, p. 12), la Constitución chilena es un claro ejemplo de una institución fuerte que limitó la adaptación de la política a las demandas sociales y que, más allá de las reformas, se tornó difícil de modificar en aspectos sustantivos, lo cual contribuyó a la crisis de legitimidad del sistema democrático que la misma Constitución había estructurado.

La Convención Constituyente abre una oportunidad para promover el surgimiento de un nuevo tipo de democracia, compatible con

<sup>6</sup> <https://www.manuelantoniogarretón.cl/>

una sociedad diversa y con reclamos sostenidos de mayor compromiso estatal en lo social y lo económico. En el proceso de redacción de la nueva Constitución, y en el plebiscito de salida para su aprobación, se definirá quiénes serán los actores políticos que ordenarán la competencia interpartidaria. Esos actores serán los depositarios de la responsabilidad de atender el desencanto de la ciudadanía con la política institucional, y redefinirán el vínculo representativo. Las elecciones nacionales de fines de 2021 permitirán anticipar el escenario de la política chilena que emergerá del ciclo constitucional abierto luego del estallido.

## Bibliografía

Baeza, Angélica (08 de octubre de 2019). Piñera asegura que “en medio de esta América Latina convulsionada, Chile es un verdadero oasis con una democracia estable”. *La tercera*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-asegura-medio-esta-america-latina-convulsionada-chile-verdadero-oasis-una-democracia-estable/851913/>

Castiglioni, Rossana (2019). ¿El ocaso del modelo chileno? *Nueva Sociedad*, 284, 4-14.

Figuereido, Marcelo (2008). La evolución político-constitucional de Brasil. *Estudios constitucionales*, 2, 209-246.

Fuentes Saavedra, Claudio (2012). *El pacto. Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Garretón, Manuel Antonio (1991). La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución. *Revista Estudios Públicos*, 42, 101-133.

Garretón, Manuel Antonio (1997). Revisando las transiciones democráticas en América Latina. *Nueva Sociedad*, 148, 20-29.

Heiss, Claudia (2021). Chile: la constitución que viene. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/chile-la-constitucion-que-viene/>

Karl, Terry Lynn (1991). Dilemas de la democratización en América Latina. En Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas y Javier Hurtado (comps.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina* (pp. 403-443). Ciudad de México: Flacso.

Levine, Daniel H. y Molina, José E. (2011). Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 5, 95-123.

Lucca, Juan Bautista y Pinillos, Cintia (2015). Decisiones metodológicas en la comparación de fenómenos políticos iberoamericanos. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. DT 25/2015.

Mainwaring, Scott y Pérez-Liñán, Aníbal (2015). La democracia a la deriva en América Latina. *Revista PostData*, 20(2), 267-294.

Marenco, André (2002). ¿Espacio se llega lejos? La transición a la democracia en Brasil en perspectiva comparada. En Manuel Alcántara Saez y Carlos Ranulfo Melon (eds.), *La democracia brasileña. Balances y perspectivas para el siglo XXI* (pp. 61-83). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Morlino, Leonardo (2007). Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 3-22.

Munck, Gerardo (1996). La democratización en perspectiva comparada. El debate contemporáneo. *Revista Desarrollo Económico*, 36, (142), 661-676.

Murillo, María Victoria; Levitsky, Steven y Brinks, Daniel (2021). *La ley y la trampa en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

O'Donnell, Guillermo (1997). ¿Democracia delegativa? En Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos* (pp. 287-330). Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.

Pinillos, Cintia; Sartor Schiavoni, María Laura y Cabellero Rossi, Elisa (2017). El pulso electoral en perspectiva comparada: las experiencias de Chile (2013), Brasil (2014) y Uruguay (2014). En Cintia Pinillos, Marcelo Cavarozzi y Marcelo Mella Polanco (comps.), *Itinerarios políticos contemporáneos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay* (pp. 17-38). Rosario: UNR Editora.

Pinillos, Cintia y Sartor Schiavoni, María Laura (2019). Tableros en movimiento. Transformaciones recientes en los sistemas de partidos y las coaliciones de gobierno en Chile y Brasil. *Revista Tramas*, 9, 20-34.

PNUD (26 de diciembre de 2018). Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990-2016. [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic\\_governance/participacion-electoral-chile-en-perspectiva-comparada-1990--20.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/participacion-electoral-chile-en-perspectiva-comparada-1990--20.html)

Share, Donald y Mainwaring, Scott (1986). Transiciones vía transacción. La democratización en Brasil y en España. *Estudios Públicos*, 49, 87-135.

Szederkenyi, Francisco (2016). Cambio en el sistema electoral, simulaciones de las elecciones de diputados. *Puntos de referencia*, 439.

Toro Maureira, Sergio; Acevedo, Carolina y Jaramillo-Brun, Nathalie (2014). *Cultura política de la democracia en Chile y las Américas*. Santiago de Chile: Vanderbilt University.

Welp, Yanina (2020). La democracia y el declive de las elites. *Nueva Sociedad*, 290, 59-68.

Zechmeister, Elizabeth J. y Lupu, Noam (15 de octubre de 2019). *El Barómetro de las Américas 2018/19*. Vanderbilt University. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB036es.pdf>

# Trump: polarización y populismo

*Carlos de la Torre*

Dos perspectivas han dominado el estudio del populismo en los Estados Unidos. La primera ve al populismo del *People's Party* de la última década del siglo XIX como un movimiento democratizador que se opuso al capital financiero, creó espacios de democracia participativa, forjó cooperativas de pequeños agricultores y sindicatos obreros (Grattan, 2016; Postel, 2016). La otra perspectiva enfatiza su estilo paranoico de hacer política basado en las teorías de la conspiración, la demonización de los enemigos y en proyectos que buscan reconstruir un pasado imaginado como glorioso (Hofstadter, 1955; Bell, 1955).

Un legado de los debates sobre el populismo del siglo XIX es que el término se usa para describir un estilo de hacer política y una retórica utilizada por movimientos sociales y políticos (Grattan, 2016; Lowndes, 2017). Presidentes con ideologías diferentes como Nixon, Reagan, Clinton, Obama y Trump han sido caracterizados como populistas. De manera similar, el *Tea Party*, que se opuso a los programas de ayuda a los más pobres, y *Occupy Wall Street*, que enfrentó al 99% contra el 1% que controla la riqueza, han sido considerados populistas. No sorprende que algunos académicos restrinjan este término para analizar un momento histórico determinado a finales del siglo XIX, o simplemente lo abandonen (Skocpol y Williamson, 2012; Hochschild, 2016).

Al contrario que en Europa y América Latina, donde el término populismo tiene connotaciones negativas, asociadas a la irracionalidad de los líderes y sus seguidores, en los Estados Unidos los políticos lo usan para autoidentificarse de manera positiva. Al criticar al candidato Donald Trump, el entonces presidente Obama manifestó: “me importa la gente pobre que trabaja muy duro y no tienen oportunidades para avanzar [...] supongo eso me hace un populista” (Ostiguy y Roberts, 2016, p. 46). No sorprende que la izquierda y los progresistas se negaran a calificar a un millonario xenófobo y machista como populista. Paul Krugman escribió, por ejemplo, “paren de llamar populista a Trump” (2018). Luego del triunfo electoral de 2016, Steve Bannon manifestó:

Trump es el líder de una insurrección populista. Lo que Trump representa es la restauración del verdadero capitalismo y una revolución en contra del socialismo estatal. Las élites se han llevado todo empujando a las clases media y trabajadoras hacia el fondo (citado en Green, 2017, p. 236).

El triunfo de Trump desacreditó las interpretaciones del excepcionalismo americano. Hasta su elección, el populismo estaba confinado a los márgenes del sistema político. Estados Unidos tiene una tradición de vigilancia entre las distintas áreas gubernamentales para controlar el poder político. La Constitución divide el poder en tres ramas; las elecciones están espaciadas; el poder se reparte entre los estados y el gobierno federal y hay dos partidos dominantes. Durante la presidencia de Trump, la confrontación decantó en una insurrección y en un fallido golpe de Estado el 6 de enero de 2021, cuando se negó a reconocer su derrota en las urnas.

Este trabajo, luego de definir brevemente el populismo, resume su historia en los Estados Unidos. Luego, se analizan las condiciones que hicieron posible el trumpismo. A continuación, se estudia cómo se liga el líder con sus seguidores, la construcción de la categoría “el pueblo” y los debates sobre los efectos de Trump en la democracia.

## ¿Qué es el populismo?

Entiendo el populismo como una retórica, *performance* y estrategia que representa la política como una lucha entre el pueblo y la oligarquía o las élites. La lógica populista crea identidades políticas populares mediante la polarización de la política en dos campos antagonicos, en una simplificación de las complejidades de la sociedad como la lucha entre amigos y enemigos y al apuntar a la ruptura del orden institucional para forjar instituciones alternativas (Laclau, 2005). El líder populista se presenta como la encarnación del pueblo y como quien lo guiará a la redención de la dominación oligárquica. Un sector de la población, los que se sienten excluidos del sistema, pretende representar a todo el pueblo.

No todos los populismos son iguales. Los de derecha, como el caso de Trump, construyen al pueblo con criterios étnicos, raciales y culturales, mientras que los de izquierda forjan al pueblo con criterios socioeconómicos (De la Torre, 2019). Diferencio analíticamente al populismo –como movimiento que busca llegar al poder– de los gobiernos populistas y de los regímenes populistas. Cuando buscan llegar al poder, los populistas politizan temas que no eran vistos como políticos y prometen devolver el poder al soberano. Una vez que llegan a la presidencia, la lógica populista, basada en la polarización, en la visión de que un sector de la población constituye el pueblo que está encarnado en un líder y que se enfrenta a enemigos, provoca confrontaciones con las instituciones de la democracia liberal que protegen el pluralismo y las libertades de expresión y asociación. Si los populistas logran cambios institucionales y constitucionales para concentrar el poder en la presidencia, regular los medios privados y las organizaciones de la sociedad civil son regímenes como, por ejemplo, el primer peronismo (1946-1955), el chavismo (1999-2013) y el correísmo (2007-2017). Estos regímenes se basan en la premisa de que las elecciones son la única fuente de legitimidad democrática, junto a la visión del líder como la encarnación y la única voz

autorizada para hablar en nombre del pueblo. Como se argumentará en este trabajo, Trump no logró crear un régimen populista.

## **Breve historia del populismo en los Estados Unidos**

El Partido Populista fue una alianza de sindicatos obreros, confederaciones de agricultores, grupos de mujeres, grupos en contra del consumo de licor y a favor de la sobriedad y otras organizaciones reformistas. Fue un movimiento de protesta que, debido a la falta de un líder, se quedó en los márgenes del sistema político. Se caracterizó por innovaciones democráticas, como la educación política a los de abajo, las cooperativas y su activa participación en huelgas. La teórica política Laura Grattan lo caracteriza como “uno de los movimientos democratizadores más importantes en la historia de los EE.UU. debido a su cultura ‘movimientista’” (2016, p. 33) y a la creación de instituciones democráticas participativas alternativas. Sin embargo, al ser un tercer partido en un sistema bipartidista, no le fue tan bien en la lucha electoral. En 1892, James Weaver obtuvo el 8,5% de los votos, y ganó mayorías en algunos estados. En 1894, el partido ganó 7 congresistas y un senador. En 1896, se aliaron con el Partido Demócrata en la candidatura de William Jennings Bryan. Luego del fracaso electoral, el partido, que se había dividido entre facciones que estaban a favor y en contra de la alianza con los demócratas, se desintegró.

Los populistas americanos del siglo XIX buscaron restablecer una edad de oro perdida. Este movimiento se basó en visiones maniqueas que atribuyeron atributos demoníacos a sus enemigos y en convicciones morales que transformaron el odio en una especie de credo político (Hofstadter, 1965). Usaron argumentos “productoristas” para distinguir entre los sectores que viven de su trabajo manual y los parásitos, como el capital financiero, que se apropian del trabajo de los productores.

Después del movimiento de los derechos civiles de los años sesenta del siglo pasado, la derecha se apropió del discurso populista. George Wallace, que fue el gobernador de Alabama que luchó abiertamente en contra de la integración racial, fue candidato a las primarias demócratas en los años sesenta y participó como candidato de un tercer partido en 1968. Obtuvo alrededor del 10% de los votos en cada elección. Confrontó al pueblo trabajador con los intelectuales, anarquistas y burócratas. Politizó el miedo de los blancos a la integración con afroamericanos en los barrios y escuelas, así como el rechazo a los grupos militantes de los derechos civiles y en contra de la guerra de Vietnam, como un riesgo para la nación. Exageró su acento sureño, usó un estilo chabacano y provocó violencia en sus reuniones políticas. Wallace dio forma e “identidad al populismo de los EE.UU. que seduce transgrediendo las normas del comportamiento político respetable y permitiendo descatos a las normas políticas impuestas por las estructuras del poder político liberal que son vistas como coercitivas, condescendientes y represivas” (Lowndes, 2017, p. 240).

El *Tea Party* emergió en el 2008 y se consolidó un año después. Integró organizaciones de base, cadenas de comunicación de derecha, como *Fox News*, y a multimillonarios, como los hermanos Koch, que subvencionaron este movimiento. El *Tea Party* fue una reacción a la presidencia del primer afroamericano en los Estados Unidos. Muchos de sus miembros negaron que Barack Obama fuera ciudadano americano. Los miembros del *Tea Party* representaron a Obama como “un invasor pretendiendo ser americano [...]. Sus méritos académicos y sus contactos con las élites intelectuales cosmopolitas les parecieron las de un traidor a la patria” (Skocpol y Williamson, 2012, p. 79). El *Tea Party* fue, además, un movimiento de protesta en contra de las políticas públicas de Obama, como el plan de rescate a las personas que no pudieron pagar sus hipotecas y, sobre todo, a su programa de salud. Estos proyectos fueron vistos como dádivas a sectores de la población que no trabajan ni pagan impuestos y que viven de las contribuciones de quienes trabajan duro y no les alcanza. Las

políticas públicas de Obama fueron representadas como ataques de las élites liberales a los verdaderos ciudadanos blancos que cumplen la ley y pagan sus impuestos. Sus construcciones del verdadero pueblo productivo excluyeron a quienes supuestamente viven de la beneficencia: los negros, los latinos y los inmigrantes indocumentados.

Skocpol y Williamson (2012) señalan que, en 2011, al menos 804 grupos del *Tea Party* estaban activos. Sus miembros fueron predominantemente blancos, personas de edad media con niveles relativamente altos de educación e ingreso. Sectores ultraconservadores y fundamentalistas protestantes, preocupados por los temas de las guerras culturales como el aborto y el matrimonio gay, coexistieron con grupos libertarios que están en contra de pagar impuestos, del control estatal de la economía y que demandan más libertades civiles, inclusive la legalización de la marihuana. Las organizaciones del *Tea Party* desdeñaron el pluralismo y consideraron que los demócratas eran antipatriotas. Diferenciaron entre el pueblo trabajador y los que se aprovechan de los impuestos; vieron con recelo la inmigración masiva y la presencia de musulmanes tachados de terroristas. Su visión de la realidad fue fuertemente influenciada por el canal de noticias Fox, que representa una América en manos de inmigrantes indocumentados que son criminales, de terroristas musulmanes y de grupos violentos negros que tienen acorralados a los verdaderos patriotas y ciudadanos blancos. Los miembros del *Tea Party* se destacaron por sus performances de rabia y miedo (Grattan, 2016, p. 152). Tienen terror de perder su estilo de vida y los privilegios que dan ser hombre blanco, heterosexual y cristiano (Grattan, 2016, p. 216).

Donald Trump, que fue un activista del movimiento que negó que Obama fuera ciudadano americano, irrumpió en contra del consenso del neoliberalismo multicultural. Prometió dar fin a los tratados de libre comercio y hacer que las industrias manufactureras regresen o no se vayan de los EE.UU. En sus discursos, manifestó: “ya no somos ganadores, no producimos nada. Estamos perdiendo tanto” (Lowndes, 2016, p. 99). Atacó a corporaciones como Ford, Apple, Nabisco y Carrier por producir fuera del país. Su crítica nacionalista a

la globalización fue de la mano con un discurso racista en contra de los mexicanos, término que agrupa a la población latina de los Estados Unidos, y en contra de los musulmanes. Lanzó su campaña en la Torre Trump, donde manifestó: “cuando México manda a su gente no mandan a los mejores. Traen drogas, crimen, son violadores, y asumo algunos son buenas personas” (Trump, 2016). Llamó terroristas a los musulmanes, prometió monitorear a todos los que viven en los EE.UU. y regular la entrada de quienes busquen ingresar al país. Su retórica buscó dar fin a los discursos de reconocimiento cultural a diferentes poblaciones oprimidas, como las mujeres, los afroamericanos, los hispanos, y las comunidades LGTBQ. Politizó el resentimiento de los electores blancos y buscó dar fin a la esfera pública diversa e incluyente que se forjó en función de las demandas de los nuevos movimientos sociales desde los años sesenta.

Su discurso fue aceptado por electores blancos que se sintieron dejados atrás por la globalización y los cambios hacia una sociedad postindustrial. Su base de apoyo, sin embargo, no se limitó a los perdedores de la globalización y a los blancos pobres, poco educados y rurales. Fue apoyado por sectores blancos de clase media que sintieron que no recibían los beneficios económicos y sociales que se merecían. Consideraron que los negros, los hispanos, los gays y lesbianas eran los beneficiarios de políticas de discriminación positiva que marginaban a los hombres blancos y heterosexuales. Muchos de ellos

se sentían culturalmente marginalizados: sus opiniones sobre el aborto, el matrimonio gay, los roles de género, raza, el derecho a portar armas y la bandera Confederada eran ridiculizados por los medios como atrasados. Se sintieron además como un grupo demográfico en declive [...]. Se sentían como una minoría acorralada (Hochschild, 2016, p. 221).

El triunfo de Trump, el “candidato de la política de identidad de los hombres blancos” (Hochschild, 2016, p. 230), marcó el inicio de una nueva era proteccionista, nacionalista, xenófoba y de regreso a un

pasado mítico previo a las conquistas de reconocimiento cultural de los nuevos movimientos sociales.

Su estilo de gobierno fue patrimonialista y gobernó como se dirige una empresa familiar, “con poca distinción entre los intereses públicos y privados del líder que usa favores para asegurar la lealtad de sus seguidores y dependientes” (Riley, 2018, p. 25). Esperó que los políticos de su partido y los burócratas sean fieles al presidente y no a sus roles en las dependencias estatales. La corrupción fue una forma de gobernar, pues el presidente usó sus hoteles y clubs privados para ofrecer recepciones estatales y la presidencia para sus negocios nacionales e internacionales. Se refirió a su residencia privada de Mar-a-Lago como la Casa Blanca de Invierno, donde recibió a dignatarios extranjeros con el uso de los erarios públicos (Confessore et al., 2020). Funcionarios públicos, tildados por sus seguidores como el Estado profundo, resistieron las políticas de Trump. Según Bannon, el Estado profundo “es un Leviatán que busca mantener en desventaja al hombre común” (2018, p. 12). La idea de que la burocracia estatal está controlada por élites diabólicas fue articulada por los seguidores del movimiento QAnon, quienes consideran que élites pedófilas y corruptas que adoran al demonio buscaban destruir a Trump, que fue visto como el único con la fuerza y las aptitudes para salvar América (Rosenberg, 2020).

La convención republicana de 2020 ilustró gráficamente que el partido se había convertido en una operación familiar en la que sus hijos, nueras e hijas tuvieron más protagonismo que las élites del partido. Trump domina a los republicanos con su carisma y el miedo de los políticos a despertar su ira y que les quite el apoyo, pues, pese a su intento de golpe de Estado, los seguidores del partido le siguen idolatrando.

## Las crisis

Los populistas dramatizan diferentes crisis con el objetivo de presentarse como los únicos que pueden resolverlas para liberar al pueblo (Moffitt, 2016). En los Estados Unidos, se dieron tres crisis. La primera es de larga duración y gira en torno a identidades raciales y sexuales. La segunda se da en función de las desigualdades provocadas por el neoliberalismo y el fin del trabajo sindicalizado bien pagado y con posibilidades de movilidad social. La tercera es la falta de confianza en los partidos políticos y la erosión del votante medio del centro. Estas crisis han provocado la polarización política y la reducción de las normas informales basadas en “la tolerancia mutua, el entendimiento que los partidos compiten legítimamente y que los políticos tienen que usar moderación y cuidarse de no usar todas sus prerrogativas institucionales” (Levitsky y Ziblath, 2018, pp. 8-9).

El populismo de derecha en los Estados Unidos es una reacción a los movimientos de los derechos civiles, de la igualdad de género, del control del cuerpo y la sexualidad que transformaron las nociones tradicionales sobre el ser y la sociedad. Políticos de derecha, intelectuales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones religiosas buscaron dar fin a los cambios culturales y sociales mediante la politización de las identidades blancas, patriarcales y cristianas como las únicas moralmente deseables. A los afroamericanos y otras minorías étnicas se les construyó como parásitos que viven del trabajo y de los impuestos pagados por los blancos y de las dádivas que les dan las élites liberales a cambio de su voto. Las feministas y los grupos LGBTQ fueron vistos como pervertidos y enemigos morales de los valores de la verdadera familia americana que es y debe ser patriarcal y cristiana. Se asumió que la identidad de América es cristiana. Con el paso de los años, se aceptó a los católicos como cristianos y, en menor medida, a los judíos como parte de la civilización judeo-cristiana, mientras que los musulmanes fueron vistos como un riesgo, independientemente de cómo vivan su fe. La sociedad americana

se polarizó en guerras culturales sobre identidades raciales, étnicas y religiosas y aun estilos de vida vistos como irreconciliables y antagónicos. La lucha política fue en torno a valores morales y religiosos difíciles de reconciliar.

Trump fue también producto de los cambios en la estructura ocupacional, que pasó de ofrecer trabajos bien pagados y con beneficios en las fábricas a trabajos en los servicios con salarios muy bajos y sin opciones de movilidad social. Esto provocó reacciones a la exclusión y pérdida de influencia –ya no importamos–, de irrelevancia económica y declive de la seguridad material y ocupacional (Cohen, 2019, p. 10). El *Tea Party* y Trump politizaron estos miedos y angustias, y construyeron a los inmigrantes, a los no blancos, a las feministas y activistas LGTBQ como el otro indeseable, no americano y peligroso.

Desde los años cuarenta del siglo pasado, y pese a intentos de insurrección populista como los de Wallace en los años sesenta, la democracia se sostuvo en dos partidos más pragmáticos que ideológicos, que competían por el voto de los ciudadanos del centro que podían apoyar a cualquiera de ellos. Estos partidos buscaban coaliciones, reconocían la legitimidad de sus rivales y rehuían la polarización. Los movimientos sociales de las décadas del sesenta y setenta cambiaron esta dinámica, al transformar los partidos en partidos-movimientos (Roberts, 2019). Mientras que los afroamericanos, los latinos, las mujeres y los grupos LGTBQ se juntaron en el Partido Demócrata, el Partido Republicano se transformó en un partido de derecha fundamentalista promercado, en el que los evangélicos y los nacionalistas blancos fueron cada vez más influyentes. Los partidos se polarizaron ideológicamente alrededor de valores religiosos, identidades raciales, localizaciones geográficas urbanas o rurales y estilos de vida (Levitsky y Ziblitz, 2018, p. 167). Los demócratas resultan ser más seculares, urbanos y multirraciales, mientras que los republicanos son blancos, rurales, cristianos y se posicionan a favor de nociones tradicionales de la familia y la sexualidad.

Se instituyeron las elecciones primarias, que dieron oportunidades a los activistas para controlar las agendas de sus partidos. A

diferencia de las élites del Partido Demócrata, que sometieron la insurgencia de izquierda alrededor de Bernie Sanders en 2016 y 2020, las élites republicanas no pudieron controlar a Trump y a sus seguidores radicalizados, que se tomaron el partido. Por lo tanto,

la autocracia de Trump es la punta del iceberg y no la raíz del problema. Es la manifestación más visible de corrientes culturales y cambios institucionales que han alterado la democracia americana creando niveles de incertidumbre sin precedentes sobre su sobrevivencia (Roberts, 2019, p. 134).

## **Los nexos populistas: organizaciones, carisma y medios**

A diferencia de estudios que redujeron el populismo a la irracionalidad de seguidores que siguen ciegamente a un líder carismático y a quienes simplifican la política en intercambios instrumentales entre líderes y seguidores, es necesario analizar los mecanismos que los vinculan. A continuación, se combina el estudio de las emociones y de interacciones estratégicas, y se establece una diferencia entre los nexos populistas en organizaciones, el carisma y su uso novedoso de los medios de comunicación.

### ***Organizaciones***

Como se señaló, el *Tea Party* fue en gran parte un movimiento que surgió desde las bases conservadoras de la sociedad (Grattan, 2016, p. 151). Fueron las bases locales del trumpismo, pues compartieron la demanda de “vivir otra vez en un país como el de los recuerdos de su niñez o juventud. Su rabia se concretó en la determinación de reconstruir esta imagen del pasado” (Skocpol y Williamson, 2012, p. 75). Las iglesias evangélicas fueron otra de sus bases organizativas, porque vieron en Trump a alguien que podía frenar la secularización del país y poner jueces en contra del aborto y del matrimonio gay.

Además, como se indicó anteriormente, el Partido Republicano se transformó en su empresa familiar y Trump logró expandir las bases del *Tea Party* de la clase media a los trabajadores blancos, con lo cual logró la mayor participación electoral republicana en la historia.

### **Carisma**

Trump siempre se refirió a su calidad de persona extraordinaria, pues había triunfado en esferas casi místicas del capitalismo americano: los negocios, la farándula y la cultura de masas. En palabras del periodista de CNN Chris Cilliza “es un fenómeno de la cultura pop [...], una especie de estrella de rock” (2019). Trump, en el arranque de la campaña de 2016, manifestó: “necesitamos un gran líder. Un líder que escribió ‘el arte de hacer negocios’. Necesitamos alguien que haga la marca de los Estados Unidos grande otra vez”. Exhibió con descaro su fortuna. Bautizó edificios, aviones, hoteles, casinos y canchas de golf con su nombre, fue el propietario de la franquicia de Miss Universo, y fue una celebridad mediática en la serie *El Aprendiz*. Muchos de quienes asistieron a sus actos de masas se asombraron de estar en presencia de un hombre como él (Hochschild, 2016, p. 226). Pese a su fortuna, Trump comparte los gustos de la gente común, pero es increíblemente superior a todos ellos. Por ejemplo, como a muchos, le gusta la lucha libre, pero solo él fue consagrado con honores a la *World Wrestling Entertainment* [WWE] como una institución de la lucha libre (Oster, 2016).

Al igual que otros populistas, Trump personalizó la política como una lucha maniquea entre el bien y el mal. Llamó a Hillary Clinton “la corrupta Hillary” y a Biden *sleepy*, o dormilón Joe. A diferencia de sus rivales demócratas, que utilizaron lenguajes sofisticados y argumentos técnicos para hablar de la economía o de política exterior, Trump usó lugares comunes y generalidades. Para hacer que América sea grande otra vez, argumentó que se necesita un líder excepcional como él, un triunfador en el mundo de los negocios y de la farándula que no esté corrompido por el establishment político. Apeló a

las emociones y representó las elecciones como un *match* de lucha libre entre él y la corrupción de la política encarnada en la “corrupta Hillary” y el inepto Joe, que por su miedo a la COVID-19 nunca salió del sótano de su casa. Para ganar el voto latino en Florida, calificó a Joe Biden de comunista y politizó el miedo blanco al movimiento en contra de la violencia policial *Black Lives Matter*, mediante la promesa de ley y orden.

Los discursos políticos son espectáculos halagadores, centrados alrededor de la figura del político, y los mítines son espacios de celebración de su liderazgo. Se busca entretener, divertir y, sobre todo, hacer sentir bien a los concurrentes. Donald Trump, durante sus campañas electorales en 2016 y 2020, así como en los mítines de masa que dio a lo largo de su presidencia, repitió muchas veces, “divirtámonos esta noche”. Sus actos de masas combinaron el espectáculo del comediante y estrella pop con la euforia previa a un partido deportivo y la tensión de la posibilidad de confrontaciones violentas. Trump incitó a que sus seguidores golpeen a quienes protestaron en sus actos. En la campaña de 2016, manifestó: “me gustaría pegarle en la cara”; “sácale la madre, OK, yo pago los gastos legales”.

Los líderes populistas comparten un estilo varonil, confrontador, machista y poco favorable para los pactos y los compromisos. Invocan varias imágenes de su supermasculinidad: el macho seductor, el empresario exitoso con los pantalones bien puestos y, sobre todo, ser los padres de la patria. Trump se vanaglorió de manosear a cualquier mujer deseable y descalificó a Hillary Clinton por ser una mujer mayor y no apetecible. Los líderes populistas dicen ser los padres de la patria. Como señala Karen Kampwirth (2010), la figura del padre debe ser protectora, fuerte, sabia y responsable. Sin embargo, también transforma a los ciudadanos en niños que necesitan de su tutela y que, si no obedecen al padre sabio y bondadoso, pueden ser reñidos y hasta castigados. Los padres, además, no son figuras temporales, sino que lo son para toda la vida. La misión de los patriarcas populistas nunca termina, pues tienen que cuidar y velar por el bienestar de sus hijos aun después de su muerte.

## **Los medios**

El *Tea Party* se benefició de la desregulación de los medios que permitió que los evangelistas creen sus canales propios, y de la emergencia de la televisión por cable, en particular *Fox News*, que empezó a operar en 1995 y transformó las noticias. En lugar de gastar en reporteros, produjeron programas en estudio en los que se buscó un contenido provocador, como las teorías conspirativas de Glenn Beck, para que no se cambie de canal. Fox dio cobertura al *Tea Party*, y dejó de lado los valores del periodismo convencional, como son la objetividad, el balance o la importancia de la noticia. Entretiene a sus audiencias conservadoras con imágenes y palabras que reiteran sus puntos de vista. Si bien Fox y los noticieros de internet no han desplazado totalmente al periodismo profesional, han creado nichos informativos que son la mayor fuente de noticias para su público.

Antes de llegar a la presidencia, Trump tuvo una larga relación con *Fox News*. Desde 2011, fue un invitado regular al programa *Fox and Friends*, y tuvo un segmento titulado “Las mañanas del lunes con Trump” (Peck, 2019, p. 226). Esta cadena se volvió el canal oficial de su administración, hasta que se enfadó cuando Fox no le declaró ganador en las elecciones de 2020.

Con Trump, se fusionaron las lógicas de la política y del entretenimiento. Su administración se transformó en un espectáculo mediático. Fue el primer candidato y presidente que gobernó como si estuviese en un *reality show* (Kellner, 2016, p. 5). El presidente manufacturó enemigos y fue el centro de las noticias, sobre todo cuando los periodistas se obsesionaron con su último tweet. Jared Kushner, su yerno y asesor, señaló que Trump controló las noticias porque “la controversia eleva el valor del mensaje” (Woodward, 2020, p. 259). Con Trump, las cadenas de televisión hicieron un gran negocio: CNN ganó 1 billón de dólares en 2016 y Fox 1,67 billones en ese año (McIntyre, 2018, p. 91). El director de la cadena CBS dijo que Trump puede ser negativo para América, pero que es excelente para CBS.

Desde la presidencia, amenazó con usar leyes en contra de la difamación; señaló que los medios eran los enemigos del pueblo americano; les acusó de publicar noticias falsas; y pidió a sus seguidores que solo confíen en sus palabras. Usó Twitter para comunicarse directamente con sus seguidores. El 62% de adultos estadounidenses reciben sus noticias de las redes sociales, y un 71% lo hace a través de Facebook (McIntyre, 2018, p. 94). Con la proliferación de nichos informativos no hace falta crear monopolios mediáticos para controlar la información. Es suficiente dominar los nichos de los seguidores, quienes, en un contexto de postverdad en el que importan más los sentimientos que los datos objetivos, pueden vivir en mundos paralelos. Para los populistas no existe la verdad y la objetividad periodística. Los medios, al igual que otras instituciones de la sociedad, son observados desde puntos de vista partisanos. Argumentan que el líder popular lucha por la verdad del pueblo, que no es otra que la del líder en contra de las mentiras del establishment y de las élites. Es así que los trumpistas creen que hubo fraude, pese a toda la evidencia en contra de esta afirmación. Asimismo, muchos están convencidos de teorías conspirativas que representan a Trump como el único que puede acabar con el poder de las élites corruptas, pedófilas y que adoran a Satanás.

## **Construyendo al pueblo**

El pueblo, como señala Ernesto Laclau (2005), es una construcción discursiva y una disputa entre actores políticos, movimientos sociales e intelectuales. Donald Trump, al igual que los populistas de derecha europeos, construyó al pueblo con criterios étnico-raciales y religiosos. El pueblo blanco de Trump se enfrenta a una serie de enemigos, como los mexicanos, los musulmanes y los militantes afroamericanos. Durante la campaña electoral, algunos de sus seguidores se sintieron con el derecho de atacar a los no blancos. En Boston, por ejemplo, dos hombres blancos pegaron y se orinaron en un

desamparado latino, mientras decían “Trump tiene razón, hay que deportar a estos ilegales”. En lugar de condenarlos, Trump los justificó y sostuvo: “la gente que me sigue es muy pasional, aman a su país y quieren que este país sea grandioso de nuevo” (citado en Lowndes, 2016, p. 100).

El pueblo de Trump también fue construido con categorías de género. La verdadera masculinidad es la de los que producen y viven de su trabajo, son honestos y pagan impuestos. La verdadera feminidad es estar a cargo de la educación moral de los hijos. Los hombres y las mujeres de color, de acuerdo con estas visiones, no trabajan y son parásitos que viven de la beneficencia estatal. A diferencia del pueblo noble y cristiano que cree en la familia tradicional y en que Dios creó hombres y mujeres con cuerpos que determinan roles, las feministas y los grupos LGBTQ son tachados de pervertidos que buscan dar fin a la verdadera familia. Estas visiones de lo que son la verdadera masculinidad y feminidad, y de las razas como portadores de valores morales, moviliza las pasiones de quienes luchan por restablecer la tradición y dar fin a los cambios de la familia y la sociedad, productos de la secularización y de la democratización de construcciones binarias de las sexualidades y las razas.

## **Trump y la democracia americana**

Trump polarizó un país que ya estaba profundamente dividido en campos antagónicos, y esto se tradujo en controversias sobre los efectos de su presidencia en la democracia. Luego de su triunfo, hubo un renacer de debates sobre las condiciones que permitieron el fascismo, y en torno a si Trump es un fascista. El historiador Jason Stanley (2018) señaló que los fascistas llegan al poder con la invocación de un pasado mítico, a través de la propaganda, del antiintelectualismo, del desapego a la realidad, la jerarquía, la victimización, la ley y el orden, la ansiedad sexual, la apelación a la nación y el desmantelamiento de la beneficencia pública y la unidad. Si bien todos estos atributos

pueden aplicarse a Trump, parece exagerado llamarlo fascista, pues hay un consenso de que el fascismo fue producto de una coyuntura concreta: la crisis de la democracia en los años veinte del siglo pasado, la glorificación de la violencia y la banalización de la muerte luego de la primera guerra mundial, la devastación de la gran depresión y el terror al comunismo. Los movimientos que se dieron luego de la derrota del fascismo en la segunda guerra mundial son postfascistas. Douglas Kellner, por ejemplo, anotó: “Trump ciertamente no es Hitler y sus seguidores no son fascistas” (2016, p. 20). Sin embargo, las acciones de Trump al no reconocer su derrota electoral y la validez de las elecciones, el paramilitarismo de algunos de sus seguidores, su racismo y su xenofobia le acercan mucho al postfascismo.

El historiador Dylan Riley (2018) cuestiona las interpretaciones de Trump como fascista al señalar sus limitaciones para construir un movimiento mayoritario. Argumenta que, en lugar de atacar a la democracia, el trumpismo es más bien una inyección de insulina en una democracia moribunda basada en la tecnocracia. El incremento de la participación electoral en 2020 da cierta razón al historiador, que no toma en consideración los efectos negativos de Trump en el sistema político y en la convivencia y legitimidad democrática.

En base a las experiencias del populismo en el poder en América Latina y Europa Central, Weyland y Madrid (2019) cuestionan las visiones apocalípticas que sostienen que el populismo necesariamente lleva al autoritarismo competitivo. Señalan varios factores que protegen la institucionalidad democrática en los Estados Unidos: 1) el sistema federal y presidencialista de los EE.UU. se basa en la separación de poderes, lo cual dificulta que Trump controle todos los poderes del Estado; 2) Trump no controla el Partido Republicano; 3) en un sistema político polarizado, se dificulta que Trump sea apoyado por la mayoría de la población; 4) no enfrenta una crisis fácil de resolver y los problemas que lo llevaron a la presidencia, como “la desindustrialización [y] la pérdida de trabajos bien remunerados no se pueden resolver rápidamente” (Weyland y Madrid, 2019, p. 6).

Visiones institucionalistas como las de Weyland y Madrid no toman en cuenta los daños del trumpismo a la convivencia democrática y a la legitimidad de las instituciones. El uso, por parte del presidente, de un lenguaje “racista, xenófobo, [e] islamofóbico ha reconfigurado los límites de lo que está permitido en el debate público y en las interacciones cotidianas” (Bonikowski, 2019, p. 126). Con Trump, retornaron el racismo, la xenofobia y el machismo sin tapujos a la esfera pública, con la intención de silenciar y atemorizar a los disidentes. Además, al cuestionar la validez de las elecciones y el respeto a sus resultados como la única forma legítima de llegar al poder, deslegitimó una democracia en la que, si bien estaban en crisis los partidos, los ciudadanos confiaban en las instituciones.

Roberts (2019) señaló que el futuro de la democracia está en manos de las élites del Partido Republicano. Estas élites podrían resistir o apoyar la transformación de su organización en un partido populista de ultraderecha basado en el racismo, la xenofobia y el machismo. Si bien las élites republicanas no condenaron a Trump por incitar a la rebelión y la toma del Capitolio, el futuro de su partido es incierto. Puede ser que el partido quede en manos de la familia Trump y que los moderados sean echados, o que los sectores más moderados intenten recuperar el control del partido.

## **Conclusiones**

La lógica populista polariza la sociedad en dos campos antagónicos en los que se enfrentan enemigos políticos. El populismo deviene en una lucha entre dos campos que ven al otro como un riesgo existencial. Si bien los populistas no necesariamente crean la polarización una vez que llegan al poder, la radicalizan mediante la politización de casi todas las interacciones sociales. En medio de la pandemia por COVID-19, el uso de una mascarilla definió identidades políticas, pues los trumpistas se negaron a usarla y restaron importancia a la emergencia sanitaria. Trump exigió que los burócratas, periodistas

y todos los ciudadanos tomen partido por él, la encarnación del verdadero pueblo americano, o que estén en su contra. Los sectores más radicales de la derecha neofascista fueron alabados por Trump, y muchos republicanos se radicalizaron cada vez más. La resistencia a Trump se organizó en la sociedad civil desde el día después de su asunción. Movilizaciones masivas de mujeres, a favor de regular la posesión de armas luego de matanzas en los colegios, a favor de la ciencia y, sobre todo, en contra de la violencia policial caracterizaron los cuatro años de su administración. Los argumentos de que Trump era el verdadero pueblo fueron respondidos por acciones que demostraban la diversidad de la población americana y su resistencia a ser encarnada en un político machista y racista.

La figura de Trump también unió a los diversos sectores de la resistencia en su contra. En las primarias demócratas triunfó Joe Biden, un político moderado que prometió dar fin a la polarización populista, y que buscó transformar a los enemigos en rivales políticos. Logró imponerse a las propuestas de izquierda de Bernie Sanders, quien luego de su derrota hizo campaña por Biden. El reto del nuevo presidente es salir de la polarización, lo cual no será fácil con una oposición en manos de Trump y de un Partido Republicano radicalizado. A diferencia de América Latina, donde los períodos postpopulistas se caracterizaron por la demonización del populista que mantuvo viva la polarización, Biden está embarcado en un proyecto de desradicalización y de búsqueda de consensos. Para que funcionen sus propuestas de reconciliación tienen que darse cambios que reduzcan las desigualdades estructurales y que transformen la policía. Ciertamente, es un momento de optimismo, y espero que se den reformas que no permitan el renacer del trumpismo o de un movimiento similar.

## Bibliografía

Bannon, Stephen (2018). The rise of populism. En Rudyard Griffiths (ed.), *The Rise of Populism* (pp. 35-85). Ontario: House of Anansi Press.

Bell, Daniel (1955). *The Radical Right*. Nueva York: Criterion Books.

Bonikowski, Bart (2019). Trump's Populism: The Mobilization of Nationalist Cleavages and the Future of US democracy. En Kurt Weyland et al. (eds.), *When Democracy Trumps Populism* (pp. 110-132). Cambridge: Cambridge University Press.

Cilliza, Chris (2019). Donald Trump's secret 2020 weapon. <https://edition.cnn.com/2019/06/18/politics/donald-trump-orlando-rally-2020-kickoff/index.html>

Cohen, Jean L. (2019). Populism and the Politics of Resentment. *Jus Cogens*, 1(3), 5-39.

Confessore, Nicholas et al. (10 de octubre de 2020). The swamp that Trump Built. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/10/10/us/trump-properties-swamp.html>

De la Torre, Carlos (2019). Global Populism: Histories, Trajectories, Problems, and Challenges. En *The Routledge Handbook of Global Populism* (pp. 1-28). Londres-Nueva York: Routledge.

Grattan, Laura (2016). *Populism's Power*. Oxford: Oxford University Press.

Green, Joshua (2017). *Devil's Bargain. Steve Bannon, Donald Trump, and the Storming of the Presidency*. Nueva York: Penguin Press.

Hochschild, Arlie Russell (2016). *Strangers in Their Own Land. A Journey to the Heart of Our Political Divide*. Nueva York: The New Press.

Hofstadter, Richard (1955). *The Age of Reform*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Hofstadter, Richard (1965). *The Paranoid Style in American Politics and Other Essays*. Nueva York: Alfred. A. Knopf.

Jenna Johnson, Jenna y Gold, Matea (17 de febrero de 2017). Trump calls the Media the Enemy of the People. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/02/17/trump-calls-the-media-the-enemy-of-the-american-people/>

Judis, John B. (2016). *The Populist Explosion. How the Great Recession Transformed American and European Politics*. Nueva York: Columbia Global Reports.

Kampwirth, Karen (2010). Introduction. En Karen Kampwirth (ed.), *Gender and Populism in Latin America* (pp. 1-25). University Park: The University of Pennsylvania Press.

Kellner, Douglas (2016). *American Nightmare. Donald Trump, Media Spectacle, and Authoritarian Populism*. Rotterdam: Sense Publishers.

Krugman, Paul (2 de agosto de 2018). Stop Calling Trump a Populist. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/08/02/opinion/stop-calling-trump-a-populist.html>

Laclau, Ernesto (2005). *On Populist Reason*. Londres: Verso.

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018). *How Democracies Die*. Nueva York: Crown Publishing.

Lowndes, Joseph (2016). Populism in the 2016 U.S. Election. En Matt Golder y Sona N. Golder (eds.), *Comparative Politics Newsletter*, 26(2), 97-101.

Lowndes, Joseph (2017). Populism in the United States. En Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 232-248). Oxford: Oxford University Press.

McIntyre, Lee (2018). *Post-Truth*. Cambridge: The MIT Press.

Moffitt, Benjamin (2016). *The Global Rise of Populism. Performance, Political Style, Representation*. Stanford: Stanford University Press.

Oster, Aaron (1 de febrero de 2016). Donald Trump and WWE. How the Road to the White House Began with Wrestlemani. *Rolling Stone*. <http://www.rollingstone.com/sports/features/donald-trump-and-wwe-how-the-road-to-the-white-house-began-at-wrestlemania-20160201>

Ostiguy, Pierre y Roberts, Kenneth (2016). Putting Trump in Comparative Perspective: Populism and the Politicization of the Sociocultural Low. *The Brown Journal of World Affairs*, XXIII (1), 25-50.

Peck, Reece (2019). *Fox Populism: Branding Conservatism as Working Class*. Cambridge: Cambridge University Press.

Postel, Charles (2016). The American Populist and anti-Populist Legacy. En John Abromeit et. al. (eds.), *Transformations of Populism in Europe and the Americas History and Recent Tendencies*, (pp. 105-116). Londres: Bloomsbury Press.

Riley, Dylan (2018). What is Trump? *The New Left Review*, 114, 5-31.

Roberts, Kenneth (2019). Parties, Populism, and Democratic Decay: A Comparative Perspective on Political Polarization in the United States. En Kurt Weyland et al. (eds.), *When Democracy Trumps Populism* (pp. 132-154). Cambridge: Cambridge University Press.

Rosenberg, Matthew (19 de octubre de 2020). Republican Voters Take a Radical Conspiracy Theory Mainstream. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/10/19/us/politics/qanon-trump-republicans.html?searchResultPosition=1>

Skocpol, Theda y Williamson, Vanessa (2012). *The Tea Party and the Re-making of Republican Conservatism*. Oxford: Oxford University Press.

Stanley, Jason (2018). *How Fascism Works. The Politics of Us and Them*. Nueva York: Random House.

Trump, Donald (16 de junio de 2016). Here is Donald Trump's Presidential Announcement Speech. *Time*. <https://time.com/3923128/donald-trump-announcement-speech/>

Weyland, Kurt y Madrid, Raúl (2019). Introduction: Donald's Trump Populism: What are the Prospects for US democracy. En Kurt Weyland et al. (eds.), *When Democracy Trumps Populism* (pp. 1-35). Cambridge: Cambridge University Press.

Woodward, Bob (2020). *Rage*. Nueva York: Simon and Schuster.



# Elecciones y pandemia en Estados Unidos (2020)

## La derrota de Donald Trump y el triunfo del trumpismo

*Gastón Souroujon y Juan Bautista Lucca*

### **Introducción**

Hijo de migrantes anglosajones, Donald Trump cimentó su popularidad sobre la base de circunloquios en los negocios inmobiliarios y díscolas perífrasis mediáticas, en las cuales el éxito era la moneda de cambio y la opinión pública la medida de la talla. A pesar de haber flirtado con la política durante décadas y de haber zigzagueado entre republicanos y demócratas a destajo, fue recién en las elecciones presidenciales de 2016 cuando se presentó como candidato del *Grand Old Party* [GOP] y, tras vencer en los comicios, se convirtió en el presidente número cuarenta y cinco de los Estados Unidos de Norteamérica.

A pesar de que gran parte de la literatura lo considerase un epifenómeno o *rara avis*, ajeno a la tradición política americana, a través de innumerables acontecimientos, decisiones de política pública, *happenings* comunicacionales y *putsch* democráticos, la presidencia de

Trump (2017-2021) puso en evidencia una expresión longeva y capilar de la cultura política americana que esperaba presta y ansiosa por emerger, aunque arropada esta vez bajo el nombre de trumpismo.

Su paso por la política ha dejado en el seno de las ciencias sociales dos grandes interrogantes: el primero, en torno a la naturaleza del trumpismo; es decir, cuáles son las categorías más pertinentes para comprender esta experiencia. El segundo, en torno a la posibilidad del trumpismo, donde se ahonda en las causas que dieron vida a este fenómeno. El primer grupo de preguntas daría vida a un rico debate, en el cual las potencialidades heurísticas de conceptos como fascismos, postfascismo, nacional populismo o derecha radical serían puestas a prueba.<sup>1</sup> Diversas y esquivas taxonomías han sido vertidas.<sup>2</sup> Sobre estas taxonomías no nos detendremos en el presente trabajo, aunque debemos subrayar que este no es un fenómeno aislado y excepcional dentro del escenario global, sino una clara expresión de la cuarta ola de la derecha radical que, a partir del siglo XXI, hace su aparición en el seno de las democracias occidentales (Mudde, 2019).

En cuanto al segundo interrogante, la mayoría de los análisis pusieron el acento en comprender la fisonomía del electorado que votó a Trump en 2016, para encontrar allí algunos elementos explicativos de su irrupción, su impronta y su trascendencia. Empero, aunque dicha coyuntura electoral es un buen retrato inicial, resulta necesario observar la filigrana de su construcción política más allá de lo electoral, en pos de comprender por qué, a pesar de ser derrotado por Joe Biden en 2020 para las presidenciales, Trump no solo recibió alrededor de once millones más de votos que en 2016, sino que también logró poner en pie de guerra a la “mayoría ignorada” americana.

<sup>1</sup> El asalto al Capitolio, el 6 de enero de 2021, y la incitación de Trump a dicha acción, inclinó a muchos especialistas que en un principio negaron la naturaleza fascista del trumpismo a reconocer que este hecho supuso un salto al Rubicón y, en consecuencia, a considerar que la utilización del concepto de fascismo era legítima (Betz, 10/02/2021; Paxton, 2021).

<sup>2</sup> Para profundizar en este debate, ver: Connolly, 2017; Eatwell y Goodwin, 2018; Finchelstein, 2018; Mudde, 2018; Traverso, 2018, Valencia-García, 2021.

En este marco, la toma del Capitolio, como acontecimiento que ejemplifica cabalmente el trumpismo, puede permitirnos percibir que, a pesar de perder Trump electoralmente en 2020, ganó fuerza el movimiento que él condensa. Su efímero paso por la Casa Blanca ha trastocado el universo político de Estados Unidos de Norteamérica, y deja a una sociedad que se ha volcado abiertamente hacia una radicalidad de derecha sin precedente y se encuentra más predispuesta a soluciones autoritarias.

El recorrido analítico de los próximos apartados propone: a) advertir el derrotero electoral que inaugura la administración Trump en 2016; b) reconocer la impronta de las emociones como piedra de toque del trumpismo, mediante la auscultación de sus giros y profundidades; c) reflexionar en torno a la transformación en el escenario político que implicó la pandemia desatada en 2020; e) analizar la contienda electoral de 2020 y el escenario novedoso que visibiliza, del cual la toma del Capitolio fue quizás solo la punta del iceberg.

## **Claves del triunfo electoral de 2016**

Luego de la sorpresa que para el mundo político intelectual supuso el triunfo de una persona abiertamente xenófoba y machista como Trump<sup>3</sup>, la pregunta en torno a las causas de esta victoria comienzan a tejerse, y los análisis más estructurales que escapan al calor del acontecimiento dan cuenta que lo sorprendente no es el resultado de esta elección, sino la sorpresa de los sorprendidos (Betz, 06/11/2020). Una mirada que evitase el hipnotismo de la figura del candidato republicano daba cuenta –con sobrada evidencia– de que la sociedad americana ya había comenzado a dar pasos agigantados en términos

<sup>3</sup> Recordemos que solo dos semanas antes de las elecciones, el *New York Times* afirmaba que Hillary Clinton tenía más de un 93% de posibilidades de ganar (Eatwell y Goodwin, 2018, p. 7) e incluso los propios datos de la campaña de Trump, así como los del Comité Nacional Republicano, le daban en el mejor de los casos un 20% de posibilidades de ganar (Sides, Teser y Vavreck, 2018, p. 160).

de una mayor polarización ideológica y afectiva desde la llegada de Barack Obama (Tesler, 2016). Por ello, la aparición de una expresión mayoritaria y opuesta radicalmente a la estela demócrata del primer presidente afrodescendiente, inscripta, además, en el universo de las derechas, y afín a soluciones poco democráticas y emociones altisonantes, poco tenía de inesperado en la escena pública americana (Iyengar et al., 2019, p. 132).

Tal como lo analiza Emily Ekins (2017), los votantes de Trump no pueden reducirse a un solo tipo, aunque el grupo más significativo serían los hombres blancos, trabajadores, con poco nivel de educación, de ciudades pequeñas y áreas rurales. Tres son las variables a las que más apelaron los investigadores para comprender este voto:

1) Económica: durante los últimos 35 años, los sectores menos educados redujeron sus ganancias<sup>4</sup> y su seguridad económica, ya que la internacionalización de la economía desdibujó los trabajos industriales tradicionales. Aunque los sectores más pobres apoyaron más a Hillary Clinton que a Trump (Eatwell y Goodwin, 2018) y la problemática económica preocupaba más a los votantes demócratas que a los republicanos (Norris e Inglehart, 2019), claramente los que votaron a Trump blandían una mirada más pesimista sobre el futuro económico.<sup>5</sup> En este marco, la gran recesión de 2008 produjo una fragilidad mayor de los sectores “huérfanos de la globalización”, quienes secundaron sus promesas de campaña de recuperar la industria nacional y de regreso al sueño americano que consensaba el slogan *Make America Great Again* (Schaffner, MacWilliams y Nteta, 2018, pp. 10 y 15; Cox, Lienesch y Jones, 2017).

<sup>4</sup> La pérdida en el porcentaje de ganancias, a pesar del crecimiento económico, no afectó solamente a los sectores más bajos, sino a gran parte de la sociedad; las ganancias fueron apropiadas por un pequeño sector en el vértice superior de la escala social (Norris e Inglehart, 2019, p. 136).

<sup>5</sup> El 62% de los votantes de Trump sentían que la vida para personas como ellas era peor que hace 50 años, contra un 28% de los votantes de Clinton que sentían lo mismo (Eatwell y Goodwin, 2018).

2) Política: La candidatura de Trump dentro del Partido Republicano –y, en igual medida, de Bernie Sanders en el demócrata– sacaron provecho de la cartelización partidaria y el descontento hacia el establishment político formado en las Universidades de la *Ivy League* que representaban Obama, los Clinton o inclusive Ted Cruz o Jeb Bush (Schier y Eberly, 2020; Dyck, Pearson-Merkowitz y Coats, 2018, p. 355). La situación de invisibilidad y desamparo de este electorado, frente a una clase política más preocupada por la defensa de las distintas minorías que de sus condiciones de vida, abrió la puerta a una contraélite populista –el trumpismo– dispuesta a escuchar los males de quienes se sienten ignorados (Oliver y Rahn, 2016).<sup>6</sup> Muestra de ello son las palabras del propio Trump en el 250 aniversario del nacimiento de Andrew Jackson, el 15 de marzo de 2017, en relación con su victoria, y los dichos de Clinton en torno a su figura:

La victoria de Jackson [en 1828] sacudió al establishment como un terremoto. Henry Clay, secretario de Estado del derrotado presidente John Quincy Adams, calificó la victoria de Jackson de “mortificante y repugnante”. ¡Hombre!, les suena familiar esto. ¿Hemos escuchado esto antes? (citado en Darmofal y Strickler, 2019, p. 136).<sup>7</sup>

3) Cultural: autores como Pippa Norris y Ronald Inglehart (2019) observan que el apoyo a Trump es una reacción contra el cambio cultural que introdujo valores postmaterialistas y de autoexpresión, ya que tensionó sectores conservadores de raigambre católica y protestante<sup>8</sup> que se sintieron –como titula A. Hochschild (2016)– *extraños en*

<sup>6</sup> Cabe subrayar que el éxodo de la clase blanca trabajadora desde el Partido Demócrata hacia el republicano comienza en 1964, cuando Johnson alinea definitivamente a aquel partido con la causa de los derechos civiles de los afroamericanos (Abramowitz, 2018, p. 170).

<sup>7</sup> Traducción del original: “Jackson’s victory [in 1828] shook the establishment like an earthquake. Henry Clay, Secretary of State for the defeated President John Quincy Adams, called Jackson’s victory ‘mortifying and sickening.’ Oh, boy, does this sound familiar. Have we heard this?”

<sup>8</sup> De acuerdo con un estudio del Pew Research Center, en 2020 la mayoría de los cristianos americanos consideraron que la religión perdió influencia en la *American life* (Betz, 10/02/2021).

*su propia tierra*. La candidatura de Trump, con su corrimiento de las fronteras de la corrección política, evocó el sentimiento de dignidad y visibilidad de los *rednecks*<sup>9</sup> e indignados digitales despreciados por el *mainstream* cultural (Hochschild, 2016; Baker, Perry y Whitehead, 2020, p. 273). A su vez, azuzó a quienes vivenciaban un sentimiento de marginalización a la identidad americana (América Blanca) por los cambios demográficos y el multiculturalismo que se desprendía desde la administración Obama,<sup>10</sup> y radicalizó expresiones de xenofobia y racismo (Sides, Teser, Vavreck, 2018, p. 23; Sandel, 2020, p. 204). Ahora bien, este pavor electoral que acicateaba Trump se asentaba en formulaciones de larga data dentro del ideario de la extrema derecha –que Renaud Camus denominó como la teoría del gran reemplazo– que alertaban la debilidad de la tradicional población blanca frente a los inmigrantes (Eatwell y Goodwin, 2018, p. 41).<sup>11</sup> Entonces, el slogan *Make America Great Again* alude –además del componente económico– también al regreso a un tiempo en el que la población blanca, anglosajona y protestante (WASP) ostentaba la hegemonía en el país (Abramowitz, 2018, p. 124).

Ahora bien, producto del entrecruzamiento de estas tres dimensiones de análisis es posible afinar la mirada y encontrar en su intersección la concurrencia de cinco elementos particulares que dan singularidad al triunfo inesperado de Trump en 2016, a pesar de tener la valoración negativa más alta que cualquier candidato en la historia de la opinión pública norteamericana (Abramowitz y McCooy, 2019, p. 139):

<sup>9</sup> Refiere peyorativamente a la población blanca, de bajo nivel adquisitivo y educativo que viven en el interior o por fuera de las grandes ciudades.

<sup>10</sup> Los sentimientos contra los afroamericanos aumentaron durante la presidencia de Obama (Potok, 2020).

<sup>11</sup> Durante la violenta marcha *Unite the Right* de 2017 en Charlottesville, se repetía la frase *You will not replace us!* Por otro lado, se puede observar en el sitio web supremacista un extraño reloj con una cuenta regresiva que indica cómo la población blanca pierde su peso en Estados Unidos. Allí se estima que, hacia 2045, se convertirá en una minoría. Ver: <https://dailystormer.su/>

- a) Raza: A partir de 2012, el factor racial incrementó su importancia para explicar el voto entre la población blanca, y en las elecciones de 2016 el impacto de la variable racial resultó más fuerte que cualquier otra variable. La economía fue codificada por los votantes de Trump a través del prisma racial, bajo la creencia de que los grupos minoritarios, a partir de políticas afirmativas y apoyos sociales, eran beneficiarios de ventajas inmerecidas en detrimento de la población blanca. Si bien la identificación partidaria es un gran motor electoral, particularmente en esta elección el odio racial fue un factor determinante, ya que el 87% de los blancos que muestran resentimiento racial escogió a Trump por sobre Clinton (Abramowitz y McCooy, 2019, p. 143). Dentro de este grupo es posible ver el traspaso más importante de votos de Obama a Trump. En tanto que Clinton solo obtuvo un 4% de aquellos que anteriormente habían votado a Mitt Romney, Trump le robó un 13% del electorado de Obama (Eatwell y Goodwin, 2018, p. 180).
- b) Educación: el 69% de los votantes blancos sin título universitario apoyó Trump, lo cual introdujo una distinción marcada dentro de los votantes blancos, que anteriormente a 2016 no suponía grandes diferencias (Sides, Teser y Vavreck, 2018, p. 8).
- c) Clase social: Desde la década del setenta, el Partido Demócrata ha perdido paulatinamente predilección dentro de la población blanca trabajadora. No obstante, en 2016 se profundizó esta tendencia, ya que el 71% de los hombres trabajadores blancos votó por Trump, lo cual explica su triunfo en el Medio Oeste y Noreste del país (Abramowitz, 2018, p. 152).
- d) Género: Si bien Clinton predominó en el electorado femenino y Trump en el masculino, el triunfo de la demócrata no alcanzó las expectativas de su partido. Incluso, decreció 4 puntos porcentuales por debajo de la elección de Obama en

2012, y un 9% entre las mujeres blancas (Sabato, Kondik y Skelley, 2017, p. 9).

- e) Geografía: A pesar de perder en términos totales del voto popular, Trump obtuvo la mayoría en el Colegio Electoral (304 votos, contra 227 de Clinton). Los votantes demócratas están más concentrados en las grandes metrópolis y en las costas, pero en 2016 se le sumó una de las peores *performances* de este partido en pequeñas ciudades y en zonas rurales, en las cuales Trump se impuso arrasadoramente (Schier y Eberly, 2020, p. 37). Los *swing states* que se inclinaron hacia el candidato republicano en esta elección fueron Pennsylvania, Ohio, Michigan y Wisconsin, donde el voto blanco con baja educación prevalece y donde los demócratas perdieron votos con relación a la elección de 2012.<sup>12</sup>

## El giro afectivo y la génesis del trumpismo

A partir del llamado “giro afectivo”, la relevancia de las emociones en la vida política son cada vez más aceptadas por las ciencias sociales y políticas, inclusive en sus versiones más ortodoxas vinculadas con los estudios electorales (Arfuch, 2016, p. 248; Aytaç y Stokes, 2021, pp. 226-227). Las emociones, al estar detrás de los juicios, valoraciones y motivaciones de los ciudadanos, son las que otorgan estabilidad y reproductibilidad a cualquier régimen político; es decir, desde los fascismos hasta las democracias liberales, todos requieren de un sustento emocional (Nussbaum, 2014). En los últimos años, el aumento vertiginoso del apoyo a los líderes de la derecha radical ha dado mayor visibilidad al papel de las emociones en la política, especialmente

<sup>12</sup> En 2012, Obama había ganado Pennsylvania, Ohio, Michigan y Wisconsin, estados en los que también Clinton perdió en 2016. La diferencia en Ohio es la más significativa: mientras en 2012 los demócratas triunfaron por 1,5%, en 2016 perdieron por 5% (Sides, Teser y Vavreck, 2018, p. 8).

ante la reluctancia de los partidos establecidos –mayormente de izquierda– para lidiar con ellas (Betz, 26/03/2020).

La capacidad que, en los últimos años, tuvo la derecha radical de apelar a un conjunto de sentimientos negativos está ligada, fundamentalmente, a la habilidad de ciertos líderes políticos para articular, apelar y desencadenar las emociones de sus conciudadanos (Betz, 26/03/2020). Muchos coinciden en que la gran virtud de Trump es su habilidad para suscitar una gran reacción emocional. Más que cualquier candidato en el pasado reciente de la política norteamericana, Trump es un líder de las emociones (Hochschild, 2016, p. 316). Sospechamos que de la variada paleta emotiva debemos circunscribirnos principalmente al resentimiento y el odio. Ambos elementos fueron lo suficientemente potentes como detonantes y acicates para amalgamar un conjunto de demandas –hasta entonces desagregadas– que puede englobarse como trumpismo.

El resentimiento puede definirse como una pasión degradante que provoca un deseo de venganza contra los representantes de los valores hegemónicos de la sociedad, lo que provoca una inversión axiológica en donde justamente aquellos valores que antes eran denigrados son reivindicados (Angenot, 1997). Esto es lo que Friedrich Nietzsche denominaba la moral del esclavo, que no es más que la ira dirigida hacia las personas que parecen situarse por encima de uno. En el caso de quienes siguen a Trump, el contra destinatario emocional son las élites culturales, la *blue America*: Hollywood, los intelectuales y medios de comunicación progresistas, el Partido Demócrata, los grupos ecologistas, feministas y LGBTI y las minorías religiosas, entre otros (Pierson, 2017, pp. 109-112).

El rechazo a la corrección política que implicaba Trump, que pone en entredicho la tolerancia mutua y la contención institucional, fue lo que permitió canalizar este sentimiento expectante en gran parte de la sociedad americana (Levitsky y Ziblatt, 2018, pp. 246 y 252). Desde el púlpito presidencial, la retórica agresiva de Trump hacia las minorías, su misoginia, su ataque a la prensa, el tono burlesco con

el que se dirigía a sus oponentes políticos<sup>13</sup> y la aceptación de las acciones violentas de los grupos supremacistas de derecha<sup>14</sup> permeó de legitimidad –e incluso de orgullo– a ciertas expresiones mantenidas *sottovoce*, que rechazaban valores hegemónicos.<sup>15</sup> En este registro, Cass Sunstein (2017) concluye que si Trump no hubiese aparecido en el escenario político de Estados Unidos, muchos ciudadanos se habrían negado a realizar donaciones a grupos antiinmigrantes, a no ser que dichas donaciones se mantuvieran en el anonimato. A partir de su presidencia, muchos se liberaron del corsé moral que les imponían los valores progresistas.

Es cierto que la corrección política puede convertirse, a veces, en un traje demasiado rígido que inhibe o censura expresiones políticas y sociales. Sin embargo, deberíamos ser precavidos ante aquellos que realizan una apología de la incorrección y de la autenticidad en el espacio público. El ámbito público se rige por principios disímiles al privado. En aquel, las máscaras que solapan los pensamientos, que opacan las emociones, no son un mero reflejo de la hipocresía, sino un instrumento necesario para la convivencia. La exaltación de la incorrección política –así como la de los líderes de proximidad– es el resultado de querer trasplantar la lógica de lo privado en el mundo político y –al decir de Maquiavelo– sucede que, muchas veces, lo que en un plano puede ser engalanado como una virtud, en el otro puede ser vilipendiado como un defecto.

La recurrente retórica agresiva de Trump no solo radicalizó el odio a las minorías, sino que lo legitimó dentro de un vasto sector de la población blanca, gracias a su ataque contra: los inmigrantes

<sup>13</sup> Entre los muchos sobrenombres que utilizó para los distintos representantes de la clase política, recordemos que Hillary Clinton fue bautizada por Trump como *Crooked Hillary* (deshonesta Hillary) y Joe Biden como *Sleepy Joe*.

<sup>14</sup> Ante la violencia desatada en la marcha *Unite the Right* de 2017 en Charlottesville, que culminó con tres muertes, Trump diría que había buenas personas en ambos bandos.

<sup>15</sup> “Corrección política. Eso es lo que los liberales quieren que sintamos los oyentes. Y a mí no me gusta. Y lo que es más: no quiero que me digan que soy mala persona si no siento lástima por ese niño” (Trump citado en Hochschild, 2016, p. 195).

latinos, acusados de violadores y traficantes de droga; la población afroamericana, al describir a Baltimore como una ciudad desastrosa, repugnante, infestada de ratas y roedores; la población musulmana, exhortada a abandonar el país; e incluso a los judíos, tildados de ser desleales que votaban por los demócratas. Este odio y violencia simbólica hacia las minorías propalada por Trump empoderó a sectores sociales enmarcados en el trumpismo –como epidermis de una longeva fractura social y cultural en términos raciales– y los llevó inclusive a la violencia física.

El número de *hate crimes* –crímenes que se originan en algún tipo de prejuicio– aumentó un 21% en las áreas metropolitanas en 2016 y, luego de las elecciones, un 25% de profesores encuestados denunció incidentes violentos relacionados con la retórica xenófoba del flamante presidente (Milligan, 2017). Inclusive, durante la administración Trump, el crecimiento exponencial de *hate crimes* se correlaciona, por un lado, con las ciudades donde Trump hizo campaña en 2016 y, por el otro, con los momentos en los que su activismo digital vía Twitter azuzaba a las minorías (Potok, 2020; Müller y Schwarz, 2020, pp. 28-29).

A partir de sus palabras, gestos y acciones, Trump fue el imán que articuló resentimientos y odios sedimentados en parte de la sociedad americana. Los dotó de legitimidad y dignidad, pero también aprobó e incitó el resultado violento de esas emociones. Lejos de circunscribir a Trump y a sus seguidores como expresiones anómalas y atávicas que escapan a la razón y el interés, incorporar en el análisis la impronta de las emociones en la política permite comprender cómo una mayoría silenciosa –como diría Richard Nixon– hoy no teme propalar a viva voz su inscripción en el trumpismo.

## **Pandemia, elecciones y apoteosis del trumpismo**

Entre 2016 y 2020, el desempeño de la gestión Trump disponía de cierto beneplácito por la mejoría económica, un fuerte apoyo de la

población afín al GOP y un escenario político con narrativas que crecían a pasos agigantados en términos de polarización política y radicalización emotiva, que enraizaban con mayor profundidad los contornos del trumpismo. Hasta el año 2020, como señala Molly Ball (04/02/2020), Trump era tanto el motor predominante como también el factor ineludible de toda la vida política nacional.

Sin embargo, cuando el 9 de enero de 2020 se detecta la COVID-19 en Wuhan (China) y el 13 de marzo se declara la emergencia sanitaria en Estados Unidos, la pandemia ocupó el epicentro que otrora tenía Trump. Desde ese momento, hasta la contienda electoral de noviembre, más de ocho millones de personas se contagiaron, hubo 220 mil muertos, una fuerte caída del consumo, del empleo y del Producto Bruto Interno. Esto dejaba en evidencia que la gestión sanitaria y económica de la pandemia modelaría el humor ciudadano. De esta forma, la elección de 2020 se transformó en una contienda inédita, y la reelección de Trump, en una proeza difícil de realizar en cualquiera de los pronósticos (Jérôme et al., 2021; Enns y Lagodny, 2021; Dassonneville y Tien, 2021).

Desde el inicio de la pandemia, al igual que le sucedió a todos los gobiernos del mundo, Trump experimentó, primero, un fortalecimiento de su figura ejecutiva en tanto piloto de la tormenta que suponía la COVID-19; luego, una caída de su popularidad con el correr de los meses, especialmente por el alto nivel de contagio y muertes; y, por último, una fluctuación en la opinión pública atada a la expectativa, velocidad y efectividad de la vacunación en relación con el calendario electoral (Herrera et al., 2020, pp. 18-19).

Aunque la desfachatez del presidente Trump en relación con la COVID-19 podía considerarse un desgobierno de la pandemia (con acciones como desoír el uso de tapabocas, o discursos que lo consideraban una gripe que milagrosamente va a desaparecer con el calor, que incluso se podría combatir mediante la ingesta o la inyección de desinfectante, o bien mediante el uso de hydroxycloquina, entre otras frases resonantes), su gestión frente a lo que consideraba un *virus chino* fue un ejemplo más de su incorrección política.

Esta orientación díscola de Trump tuvo mayor correlato en el espacio público digital que, como ninguna otra instancia de interacción social, tuvo una expansión exponencial. Por ello, la comunicación política y el uso de las redes sociales se volvieron verdaderas atalayas para fortificar los muros del trumpismo, tanto en la gestión de la pandemia –por ejemplo, al desacreditar el uso de mascarillas– como también en la arena electoral, por ejemplo, al horadar la legitimidad de instituciones electorales como el voto por correo, que oficiaron de alternativa al voto en condiciones normales (Chen et. al, 2021, pp. 6-7; Berzleja y Kertész, 2020).

Ahora bien, a pesar de las condiciones adversas, el interés de la población en las elecciones a lo largo de 2020 fue muy elevada. Incluso, participó de las jornadas electorales un 10% más del electorado que el promedio habitual en todos comicios realizados desde la década del setenta. Autores como Selim Aytaç y Susan Stokes (2021, p. 27) ponderan empíricamente el costo emotivo que sobrelleva la ciudadanía al abstenerse en una coyuntura electoral crítica. De acuerdo con su razonamiento, sería posible señalar que, en la elección de 2020, el electorado se volcó mayoritariamente a las urnas, porque los horizontes y expectativas futuras del triunfo de Trump o Biden eran trascendentales.

Ahora bien, el escenario de la carrera electoral de 2020 era muy diferente al de 2016, ya que se incorporaban como temas de agenda la COVID-19 y la gestión presidencial de la pandemia, por un lado, mientras que por el otro aparecía la exacerbación de los problemas raciales<sup>16</sup> (Erikson y Wlezien, 2021, p. 58).

Estas temáticas se vieron reflejadas en las posiciones durante los tres debates presidenciales entre Trump y Joe Biden, así como entre sus vices, Mike Pence y Kamala Harris, respectivamente. De manera sistemática, los demócratas criticaron, por un lado, el discurso

<sup>16</sup> Al crecimiento exponencial de los *hate crimes* descriptos anteriormente, se suma la brutalidad policial, que produjo la muerte de George Floyd el 25 de mayo, lo cual derivó en un fuerte activismo contencioso a lo largo del país, motorizado por el movimiento agrupado en la consigna *Black Lives Matter*.

racial de Trump, por ejemplo, con su negación a condenar los grupos supremacistas blancos (*Proud Boys*); y, por el otro, acentuaron el deterioro de la salud pública y el desmanejo de la pandemia, que se reforzó, inclusive, por el contagio del propio Trump y la suspensión del segundo debate en Miami, programado para el 15 de octubre (Galea, Ettman y Abdalla, 2020, p. 804). Por su parte, Trump y Pence pusieron sistemáticamente el acento en ataques personales a sus contrincantes, en la apuesta por una inminente llegada de la vacuna, pero, sobre todo, en los logros de la recuperación económica durante su administración, previos a la pandemia (Jérôme et al., 2021, p. 80; Politi y Weaver, 2020).

Ahora bien, es importante señalar que el pulso de la pandemia en el año electoral varió sustantivamente. En las primeras instancias, como las primarias en enero y febrero –en Iowa, New Hampshire, South Carolina y Nevada– o incluso en las del “súper martes” del 3 de marzo, los comicios se realizaron poco más que con normalidad. Sin embargo, desde ese momento en adelante, muchas instancias electorales fueron pospuestas, o incluso se llevaron a cabo con un amplio despliegue militar, así como con recaudación de beneficencia y filantropía para asegurar la sanidad de los comicios.

Todos estos esfuerzos por llevar adelante una votación en el marco de una pandemia incrementaron el interés de la opinión pública por la coyuntura política y repercutieron en un crecimiento exponencial de la participación en la primarias (20 millones más que en 2016 y solo comparables a las de 1904). Este crecimiento estuvo marcado especialmente por la habilitación del voto por correo en muchos estados (Persily y Stewart III, 2021, pp. 160-162).

Ahora bien, lo que queda en claro con los resultados de noviembre, donde Biden obtuvo más del 51% de los votos y la mayoría de los electores (306), frente al desempeño de Trump (46% de los votos y 232 electores), es que la COVID-19 influyó negativamente en el desempeño electoral del intento de reelección de Trump. En particular, desmejoró su desempeño en los centros urbanos, los distritos sin políticas de confinamiento y los *swing-states*. Algunos análisis demuestran

que, en un escenario sin pandemia o con una reducción entre 30% a 5% menos de casos, las pretensiones republicanas habrían tenido un éxito asegurado en imponerse en Arizona, Pennsylvania, Georgia y Wisconsin. Esto demuestra que poco tuvo que ver en el resultado el declive económico que produjo la pandemia (Baccini, Brodeur y Weymouth, 2021, pp. 741 y 756; Noland y Zhang, 2021, p. 17).

### **Conclusiones: perdió Trump, pero ganó el trumpismo**

Lejos de centrar nuestro interés en preguntarnos por qué ganó Biden, en estas reflexiones finales trataremos de comprender por qué perdió electoralmente Trump pero –sin paradojas– ganó el trumpismo (Hennig, 2020). Entre los factores que explican la derrota electoral de Trump, claramente es posible distinguir:

A) La pandemia: Primero, porque tuvo un impacto negativo en la popularidad de todos los Ejecutivos a nivel mundial, sin ser Donald Trump una excepción, no solo por el deterioro de las condiciones de vida, sino también porque en su caso el desfase temporal entre las elecciones y la llegada del grueso de la vacunación jugó en contra. Segundo, porque fue un elemento distorsivo en el pulso de la economía americana –que se recuperó tardíamente–, especialmente para desinflar las expectativas de recuperación que se habían señalado en los años previos, pero sobre todo para poner una vez más de rodillas a aquellos “huérfanos de la globalización”. Tercero, porque fue un obstáculo para el despliegue de la espectacularidad pública de Trump en campaña, al limitar las condiciones y posibilidades de recorrer el territorio y sus condiciones “massmediáticas” (Hart, 2021, pp. 2-3).

B) La gestión: En primer lugar, porque en su condición de titular del Poder Ejecutivo [*incumbent*] se exponía al escarnio público sobre sus acciones de gobierno –evidentes, por ejemplo, en el infructuoso juicio político experimentado a inicios de 2020–, a diferencia de lo

sucedido en 2016, cuando su rol de *outsider* desafiaba a la élite política y seducía al electorado que buscaba un cambio. Generalmente, como sucedió con George Bush en 1992 o Jimmy Carter en 1980, los presidentes que enfrentan una recesión o crisis económica difícilmente son reelectos, y Trump no fue la excepción. En segundo lugar, porque en los meses de campaña –y especialmente en los debates presidenciales– no buscó ampliar su base de sustentación o barrer electorado en la *blue America*, sino que más bien trató de apuntalar a su elector promedio: hombres, blancos/as, conservadores, casados/as, protestantes o evangélicos/as, al final de su edad en el mercado de trabajo, con bajos niveles educativos, afines a la política militarista americana, emplazados territorialmente en el Sur y el *Midwest*, y que viven en pequeños condados. Tercero, porque el conductor de *El Aprendiz*, como ningún otro presidente en la historia americana, desnudó políticamente a los medios de comunicación contrincantes –y arrojó a los afines–, con lo que generó una fuerte politización ciudadana –dividida en la “grieta” pro/anti-Trump– que los movilizó a votar –a diferencia de 2016– porque consideraban que la abstención electoral era un costo muy caro para pagar dos veces.

C) El liderazgo: En primer lugar, a diferencia de 2016, cuando cautivó con su discurso fresco y su slogan (*Make America Great Again*), en esta oportunidad la idea de “Mantener grande a América” implicaba claudicar en su carácter innovador, díscolo y provocador que lo llevó hasta la Casa Blanca. En segundo lugar, acostumbrado a ser el epicentro del sistema político por cuatro años, la pandemia le quitó a Trump la centralidad y el morbo mediático. Esta tendencia decreciente en la opinión pública no pudo ser revertida con el cambio de su opulento pero inconducente asesor de campaña, Brad Parscale, reemplazado por el austero Bill Stepien.

En términos generales, los resultados electorales dejaban en claro que, aunque él y su partido obtuvieran más votos y escaños que en 2016, la elección implicaba reemplazar al director ejecutivo (*Chief Executive Officer*) y mantener incólume a toda la junta de miembros.

Sin embargo, aunque la política americana sobreviviera más allá de Trump, cuesta creer que se mantuviera incólume con la irrupción del trumpismo en el Capitolio.

Cualquier cinéfilo no dudaría en afirmar que la toma del Capitolio como escena final de esta película no es más que una estrategia del director para habilitar secuelas futuras, quién sabe, quizás una saga. La sociedad que posibilitó el triunfo de Trump y modeló el trumpismo potenció radicalmente, durante la administración Trump, ciertos rasgos prevalentes que no son auspiciosos para la democracia en Norteamérica, allende el triunfo de Biden en 2020. Entre estos rasgos, podemos observar:

- a) Polarización: La sociedad norteamericana se encuentra en el punto de polarización política más alto de su historia (Abramowitz y Mccoy, 2019, p. 151). En 1960, solo al 5% de los adultos le molestaba que su hijo se case con un miembro del partido político contrario. Sin embargo, hacia 2010 este porcentaje aumentaba al 33% entre los demócratas y 40% entre los republicanos (Hochschild, 2016, p. 21). A pesar de las cifras, este escenario de creciente fractura y polarización ideológica entre partidos se radicaliza aún más en la era Trump, debido al crecimiento exponencial del voto negativo (*negative partisanship*) hacia Trump y/o la élite progresista, y vuelve imposible pensar acuerdos mínimos social y políticamente (Bitecofer, 2020, p. 508; Garzia y Da Silva, 2021, p. 8).
- b) El crecimiento de los movimientos y grupos de extrema derecha: si en la década del noventa era posible identificar unos 100 grupos radicales activos, para 2020 es posible contar más de 1.000 (Potok, 2020). Este crecimiento cuantitativo debe conjugarse con el cambio cualitativo que supuso la retórica de la incorrección política trumpista, que les abrió las puertas de la legitimidad. Estos grupos fueron los principales actores de la toma del Capitolio, bajo el lema *Stop the steal*. No obstante, cabe señalar que, junto a estos actores más visibles

y radicalizados, se puede hallar una gran cantidad de grupúsculos más moderados, que incrementan las bases del trumpismo. Aunque el paso de Trump por la Casa Blanca no dejó de ser gravoso, resulta preocupante que, a partir de 2020, el trumpismo se convirtió en un verdadero ejército de reserva política, presto y dispuesto al llamado de nuevas –y peores– versiones de la incorrección política y de teorías conspirativas (Betz, 10/02/2021).

- c) La mayor propensión por parte de la sociedad norteamericana de aceptar soluciones autoritarias o, al menos, iliberales: Lee Drutman, Joe Goldman y Larry Diamond (2020) señalan que aproximadamente 1/4 o 1/3 de los norteamericanos coquetean con la idea de que una alternativa a la democracia sería algo bueno. La derrota de la toma del Capitolio debe dejarnos una sensación optimista a corto plazo, por el triunfo institucional, pero un dejo pesimista porque las condiciones para una solución fascista en Estados Unidos están dadas.

## **Bibliografía**

Abramowitz, Alan (2018). *The Great Alignment*. Nueva York: Yale University Press.

Abramowitz, Alan y McCoy, Jennifer (2019). United States: Racial Resentment, Negative Partisanship, and Polarization in Trump's America. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 137-156.

Angenot, Marc (1997). *Les idéologies du ressentiment*. Montreal: XYZ éditeur.

Arfuch, Leonor (2016). El “giro afectivo”: emociones, subjetividad y política. *DeSignis*, (24), 245-254.

Aytaç, Sekim Erdem y Stokes, Susan (2021). *¿Para qué molestarnos en hacer oír nuestras voces? Las razones que nos llevan a participar en elecciones y protestas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Baccini, Leonardo; Brodeur, Abel y Weymouth, Stephen (2021). The COVID-19 pandemic and the 2020 US presidential election. *Journal of population economics*, 1-29. <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs00148-020-00820-3>

Baker, Joseph O., Perry, Samuel L. y Whitehead, Andrew L. (2020). Keep America Christian (and White): Christian Nationalism, Fear of Ethnoracial Outsiders, and Intention to Vote for Donald Trump in the 2020 Presidential Election. *Sociology of Religion*, 81(3), 272-293.

Ball, Molly (04 de febrero de 2021). The Secret History of the Shadow Campaign That Saved the 2020 Election. *Time*. <https://time.com/5936036/secret-2020-election-campaign/>

Berzleja, Zane y Kertész, Fanni (2020). *Donald Trump's Communication During COVID-19 Pandemic On Twitter* [Tesis de maestría]. Malmö Universitet/Kultur och samhälle. <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1481356&dswid=2882>

Betz, Hans-Georg (6 de noviembre de 2020). America Is No Longer One Nation. *Fair Observer*. <https://www.fairobserver.com/politics/hans-georg-betz-america-divided-us-election-anlaysia-politics-donald-trump-news-10091/>

Betz, Hans-Georg (26 de marzo de 2020). When Emotion Trumps Dispassionate Politics. *Fair Observer*. <https://www.fairobserver.com/politics/populism-radicalism-politics-emotion-donald-trump-far-right-news-15881/>

Betz, Hans-Georg (10 de febrero de 2021). Trumpism After Trump: The Wrong Person at the Right Time? *Fair Observer*. [https://www.fairobserver.com/region/north\\_america/hans-georg-betz-trumpism-after-trump-capitol-hill-insurrection-fascism-american-democracy-news-10191/](https://www.fairobserver.com/region/north_america/hans-georg-betz-trumpism-after-trump-capitol-hill-insurrection-fascism-american-democracy-news-10191/)

Bitecofer, Rachel Lynn (2020). Polarization and Democratic Accountability in the 2020 Presidential Election. *Society*, 57, 507-510.

Chen, Emily et al. (2021). COVID-19 Misinformation and the 2020 US Presidential Election. *The Harvard Kennedy School Misinformation Review*, 1 (7), 1-17.

Connolly, William (2017) *Aspirational Fascism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Cox, Daniel, Lienesch, Rachel y Jones, Robert P. (2017). Beyond Economics: Fears of Cultural Displacement Pushed the White Working Class to Trump. *PRRI/The Atlantic Report*. <https://www.prrri.org/research/white-working-class-attitudes-economy-trade-immigration-election-donald-trump/>

Darmofal, David y Strickler, Ryan (2019). *Demography, Politics, and Partisan Polarization in the United States, 1828-2016*. Cham: Springer International Publishing.

Dassonneville, Ruth y Tien, Charles (2021). Introduction to Forecasting the 2020 US Elections. *PS: Political Science & Politics*, 54 (1), 47-51.

Drutman, Lee, Goldman, Joe y Diamond, Larry (2020). Democracy Maybe. Attitudes on Authoritarianism in America. *Democracy Funds, Voter Study Group*. <https://www.voterstudygroup.org/publication/democracy-maybe>

Dyck, Joshua, Pearson-Merkowitz, Shanna y Coates, Michael (2018). Primary Distrust: Political Distrust and Support for the Insurgent Candidates of Donald Trump and Bernie Sanders in the 2016 Primary. *PS: Political Science & Politics*, 51 (2), 351-357.

Eatwell, Roger y Goodwin, Matthew (2018). *National Populism. The Revolt Against Liberal Democracy*. Nueva York: Pelican Books.

Ekins, Emily (2017). The Five Types of Trump Voters. *Democracy funds, Voter Study Group*. <https://www.voterstudygroup.org/publication/the-five-types-trump-voters>

Enns, Peter K. y Lagodny, Julius (2021). Forecasting the 2020 Electoral College Winner: The State Presidential Approval/State Economy Model. *PS: Political Science & Politics*, 54(1), 81-85.

Erikson, Robert S. y Wlezien, Christopher (2021). Forecasting the 2020 Presidential Election: Leading Economic Indicators, Polls, and the Vote. *PS: Political Science & Politics*, 54(1), 55-58.

Finchelstein, Federico (2018). *Del fascismo al populismo en la historia*. Buenos Aires: Taurus.

Galea, Sandro, Ettman, Catherine K. y Abdalla, Salma M. (2020). Access to health care and the 2020 US election. *The Lancet*, 396 (10254), 803-805.

Garzia, Diego y Da Silva, Frederico (2021). Negative Voting Revisited: The 2020 US Presidential Election. *FORS Working Paper Series, paper 2021-01*. Lausanne: FORS.

Hart, Roderick P. (2021). Why Trump Lost and How? A Rhetorical Explanation. *American Behavioral Scientist*, 1-21. <https://doi.org/10.1177/0002764221996760>

Hennig, Benjamin D. (2020). In Focus: How Joe Biden Won the White House. *Political Insight*, 11(4), 18-19.

Herrera Helio et al. (2020). Corona Politics: The Cost of Mismanaging Pandemics. *PIER Working Paper*. <https://economics.sas.upenn.edu/system/files/working-papers/20-033%20PIER%20Paper%20Submission.pdf>

Hochschild, Arlie (2016). *Extraños en su propia tierra*. Madrid: Capitán Swing.

Iyengar, Shanto et al. (2019). The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22, 129-146.

Jérôme, Bruno et al. (2021). State-Level Forecasts for the 2020 US Presidential Election: Tough Victory Ahead for Biden. *PS: Political Science & Politics*, 54 (1), 77-80.

Kessler, Glenn y Rizzo, Salvador (5 de noviembre de 2020). President Trump's False Claims of Vote Fraud: A Chronology. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/11/05/president-trumps-false-claims-vote-fraud-chronology/>

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018). *Cómo mueren las democracias*. Buenos Aires: Ariel.

Milligan, Susan (24 de marzo de 2017). A Safe Space for Hate. *U.S. News*. <https://www.usnews.com/news/the-report/articles/2017-03-24/donald-trump-and-the-politics-of-hate>

Mudde, Cass (2018). *The far right in America*. Londres: Routledge.

Mudde, Cass (2019). *The far right today*. Cambridge: Polity Press.

Müller, Karsten y Schwarz, Carlo (2020). From Hashtag to Hate Crime: Twitter and Anti-Minority Sentiment. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3149103>

Noland, Marcus y Zhang, Yiwen E. (2021). COVID-19 and the 2020 US Presidential Election: Did the Pandemic Cost Donald Trump Reelection? *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, (21-3). [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3807255](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3807255)

Norris, Pippa y Inglehart, Ronald (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nussbaum, M. (2014). *Emociones políticas*. Barcelona: Paidós.

- Oliver, J. Eric y Rahn, Wendy M. (2016). Rise of the Trumpenvolk: Populism in the 2016 Election. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 667 (1), 189-206.
- Paxton, Robert O. (11 de enero de 2021). I've Hesitated to Call Donald Trump a Fascist. Until Now. *Newsweek*. <https://www.newsweek.com/robert-paxton-trump-fascist-1560652>
- Persily, Nathaniel and Stewart III, Charles (2021). The Miracle and Tragedy of the 2020 Election. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3790904>
- Pierson, Paul (2017). American Hybrid: Donald Trump and the Strange Merger of Populism and Plutocracy. *The British Journal of Sociology*, 68, S105-S119.
- Politi, James y Weaver, Courtney (9 de octubre de 2020). Trump and Biden Spar Over State of Economy in Final Days of Race. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/dbe15063-8955-42e2-a757-b8d9b4bd9c60>
- Potok, Mark (2020). Two Americas: The Radical Right, Then and Now. *Centre for Analysis of the Radical Right Research Insight*, 1. <http://www.radicalrightanalysis.com/wp-content/uploads/2020/02/Potok-Feb-2020-BG-copy-edit-MP.pdf>
- Sabato, Larry (2017). The 2016 Election that Broke All, or At Least Most, of the Rules. En Larry Sabato, Kyli Kondik y Geoffrey Skelley (eds.), *Trumped*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Sandel, Michael (2020). *The Tyranny of Merit*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Schaffner, Brian F., MacWilliams, Matthew y Nteta, Tatishe (2018). Understanding White Polarization in the 2016 Vote for President: The Sobering Role of Racism and Sexism. *Political Science Quarterly*, 133 (1), 9-34.
- Schier, Steven y Eberly, Todd (2020). *How Trump Happened*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Sides, John, Tesler, Michael y Vavreck, Lynn (2018). *Identity Crisis*. Princeton: Princeton University Press.

Sunstein, Cass (26 de mayo de 2017). Yes, Trump Is Making Xenophobia More Acceptable. *Bloomberg Opinion*. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2017-05-26/yes-trump-is-making-xenophobia-more-acceptable>

Tesler, Michael (2016). *Post-Racial or Most-Racial? Race and Politics in the Obama Era*. Chicago: University of Chicago Press.

Traverso, Enzo (2018). *Las nuevas caras de la derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Valencia-García, Louie (14 de Enero de 2021). This is American Fascism. *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/countering-radical-right/american-fascism/>

# Elecciones en pandemia: México

*Karolina Monika Gilas y Cecilia Aida Hernández Cruz*

El presente artículo ofrece un panorama de los procesos electorales mexicanos celebrados en el contexto de la crisis sanitaria originada por el brote pandémico del virus SARS-CoV-2. Su objetivo principal es identificar los cambios en las dinámicas de participación y de organización electoral que derivaron de las alteraciones originadas por la crisis, en particular las referidas a adecuaciones de los procedimientos de votación y a las estrategias de campaña. El artículo evidencia que, si bien las autoridades electorales, los partidos y las candidaturas tuvieron que ajustar sus estrategias a las nuevas condiciones, la participación ciudadana no se vio afectada por la crisis sanitaria. La ciudadanía mexicana participó en los procesos electorales realizados durante la pandemia de una manera similar a como lo hizo en los comicios celebrados en condiciones ordinarias. Asimismo, se evidencia que la articulación del proceso electoral respecto de los programas y discursos tampoco fue afectada por las agendas relacionadas con la crisis sanitaria.

## **Introducción**

El brote pandémico del virus SARS-CoV-2, originado en China a finales de 2019, llegó a alterar la normalidad de las vidas de las personas

y las sociedades alrededor del mundo. Las disrupciones generadas por la pandemia han abarcado todos los aspectos de nuestra cotidianidad, desde las relaciones familiares, sociales y laborales, hasta nuestra vinculación con lo público. Hemos tenido que lidiar con cambios radicales en los procesos educativos o de atención a la salud e, incluso, en el funcionamiento de los gobiernos e instituciones políticas.

Las elecciones no han sido ajenas a las consecuencias de la pandemia. Alrededor del mundo, por lo menos 78 países decidieron suspender o posponer sus procesos electorales, mientras que otros 118 los celebraron en medio de la crisis sanitaria (IDEA, 24/05/2021). Los procesos que sí se llevaron a cabo fueron diferentes en muchos aspectos, que van desde la organización electoral, las campañas electorales y la recepción de la votación hasta, por supuesto, la observación electoral.

Entre estos procesos electorales –tanto los pospuestos como los celebrados– se encuentran dos procesos comiciales mexicanos. En un primer momento, al inicio de la pandemia, se tomó la decisión de posponer las elecciones estatales de Coahuila e Hidalgo, previstas originalmente para junio de 2020, y que, finalmente, fueron celebradas en octubre del mismo año. Por el contrario, la temporalidad del proceso electoral 2021 no fue alterada y siguió su curso para culminar con la jornada electoral el 6 de junio de 2021.

Este trabajo analiza las dinámicas de ambos procesos desde tres perspectivas: primero, desde la perspectiva de las autoridades electorales obligadas a adecuar los procedimientos para la organización electoral en un contexto nuevo; segundo, desde la perspectiva de los partidos y las candidaturas que tuvieron que organizar campañas electorales distintas a las tradicionales, pero que ignoraron la crisis en sus discursos y campañas; y tercero, desde la perspectiva de la ciudadanía, que participó en los comicios como si no hubiera pandemia.

Para ello, el artículo se divide en cuatro partes. En la primera, se hace una breve descripción del sistema electoral mexicano, con énfasis en las tensiones entre el federalismo y la centralización. En la

segunda, se analizan las elecciones locales de Coahuila e Hidalgo realizadas en 2020 y, en la tercera, los comicios federales intermedios y estatales concurrentes de 2021. En la última parte, se trazan algunas conclusiones sobre la actuación de las autoridades electorales, partidos, candidaturas y la ciudadanía frente a la pandemia.

## **Sistema electoral mexicano: entre federalismo y centralización**

México es una república federal integrada por un gobierno central y treinta y dos estados que cuentan con instituciones, sistemas electorales y sistemas de partidos diferenciados. La centralización de la designación de cargos y definición de políticas públicas había sido una facultad exclusiva del poder federal en los años de la hegemonía priísta. Posteriormente, con la alternancia en los gobiernos locales y, de manera más representativa, con la alternancia presidencial del año 2000, los estados comenzaron a experimentar un mayor protagonismo, acorde con el propio sistema político constitucional federal.

Las reformas al sistema político y electoral mexicano han sido también un reflejo de esa transformación de poder hacia los estados. A partir de 1977, es posible describir un proceso de cambio político en el que las reformas electorales han sido constantes y paulatinas. Estas reformas permitieron el surgimiento de un sistema electoral con instituciones electorales autónomas e independientes del Poder Ejecutivo –el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación–, capaces de garantizar el desarrollo de elecciones en condiciones de competencia y equidad, además de generar certeza y legitimidad en sus resultados. El mismo esquema de instituciones electorales encargadas de organizar los comicios –administrativas– y de resolver las disputas electorales –jurisdiccionales– fue replicado en las 32 entidades federativas (Córdova 2008, p. 654; Gilas y Soriano, 2018).

Los aspectos regulatorios no habían sido drásticos a nivel subnacional. Se esperaba que fueran las élites locales las que desarrollaran su propio proceso de negociación y aplicación constitucional. No fue sino hasta la reforma electoral de 2007, una vez que la alternancia ya se encontraba avanzada en la república, cuando se tuvo una injerencia directa en las constituciones locales. Se incorporó explícitamente que dichas constituciones deberían garantizar a plenitud la adecuación de su contenido al de la reforma (Vargas, 2011, p. 123).

De manera más determinante, la reforma político-electoral de 2014 reguló de manera explícita las instituciones y facultades que habrían de organizar los procesos comiciales a nivel federal y a nivel local. Los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales locales fueron homologados en el mecanismo de designación de sus autoridades, el número de integrantes y delimitación de sus atribuciones, entre ellas, la coordinación permanente con el órgano electoral nacional, a través de una casilla única, para procesos concurrentes. Esta última reforma ha generado un sistema electoral particular, con un fuerte papel regulador y rector, que el Instituto Nacional Electoral [INE] ejerce a nivel nacional, lo cual implicó una importante tendencia de homogeneizar las reglas bajo las cuales se organizan los comicios. Asimismo, la Constitución federal obliga a las entidades a celebrar al menos una de las elecciones –de gubernatura, legislatura o ayuntamientos– en la misma fecha que las elecciones federales, lo que conllevó una importante concurrencia de los procesos comiciales federales y estatales, y añadió un elemento de complejidad a la organización electoral en México.

Es en este contexto que, en 2020, se renovó el Congreso del estado de Coahuila y autoridades municipales y alcaldías en Hidalgo. Ambos procesos estuvieron a cargo de los Organismos Públicos Locales Electorales [Ople] de esos estados. En el caso de los procesos electorales de 2021, el Instituto Nacional Electoral y los Oples debieron coordinarse para instalar 164.500 casillas (INE, 08/09/2020), definir los centros de votación y la generación de protocolos sanitarios, así como para coordinar el funcionariado electoral a nivel local y

federal. Es por eso que estas elecciones fueron denominadas como las más grandes de la historia del país.

## **Coahuila e Hidalgo: un primer ejercicio**

Las experiencias de Coahuila e Hidalgo, primeras entidades que celebraron comicios en medio de la pandemia, son particularmente relevantes para pensar una nueva organización de los procesos de capacitación, de recepción de la votación, escrutinio y cómputo o recepción de paquetes electorales. En el estado de Coahuila fueron electas las diputaciones estatales,<sup>1</sup> mientras que en Hidalgo se eligieron las autoridades municipales.<sup>2</sup>

Ambas elecciones iban a celebrarse el 7 de junio de 2020. Sin embargo, ante la declaratoria del estado de emergencia sanitaria en México, ocurrida el 30 de marzo de 2020, el Consejo General del INE determinó ejercer su facultad de atracción, a fin de suspender temporalmente los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo con motivo de la pandemia. El 30 de julio, el Consejo General del INE aprobó la fecha de la nueva jornada electoral para los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo: el 18 de octubre de 2020.

<sup>1</sup> En el estado de Coahuila, durante el proceso electoral de 2020, se eligieron 16 diputaciones de mayoría relativa y 9 diputaciones de representación proporcional. El proceso electoral inició el primero de enero de 2020. La precampaña se realizó en el período que fue desde el primero al 25 de marzo de 2020. En ese mismo plazo, tuvo lugar el período para la obtención del apoyo ciudadano. El registro de candidatos fue en el período del 26 al 30 de agosto de 2020; la campaña se desarrolló entre 5 de septiembre y el 14 de octubre de 2020 y, por último, la elección tuvo lugar el 18 de octubre de 2020.

<sup>2</sup> En las elecciones del estado de Hidalgo en el año 2020, se eligieron 84 presidencias municipales. El proceso electoral inició el 19 de diciembre de 2019, mientras que la precampaña se realizó en el período del 12 de febrero al 8 de marzo de 2020. Posteriormente, se dio un período para la obtención del apoyo ciudadano, el cual fue del 18 de febrero al 18 de marzo de 2020. El registro de candidatos fue en el período del 14 al 19 de agosto de 2020, y la campaña se desarrolló entre el 5 de septiembre y el 14 de octubre de 2020. Por último, la elección tuvo lugar el 18 de octubre de 2020.

Al celebrarse en medio de una crisis sanitaria, fue indispensable la adopción de diversos mecanismos para la protección de la salud de todas las personas involucradas en el desarrollo de los procesos electorales: candidatos/as, funcionarios/as electorales, observadores/as y votantes. Las medidas de bioseguridad adoptadas por las autoridades electorales mexicanas se basaron, fundamentalmente, en cinco acciones específicas: 1) el mantenimiento de la sana distancia entre quienes participaron en la jornada electoral, lo cual incluyó la restricción del número de personas que pudieran permanecer en las casillas electorales al mismo tiempo; 2) el uso de mascarillas, declarado obligatorio para poder acceder a las casillas y emitir el voto (las autoridades proporcionaron mascarillas a quienes no llevaban la propia); 3) el procedimiento de constante desinfección de los espacios y materiales empleados para la emisión del voto; 4) la limpieza de manos con el gel antibacterial por parte de las y los funcionarios y votantes; y 5) los ajustes en el mobiliario y utensilios empleados en las casillas, especialmente la eliminación de las mamparas y el permiso de utilizar plumas propias para votar.

Adicionalmente, en Coahuila la autoridad electoral modificó sus protocolos de cómputo de votos, para fortalecer las medidas de protección sanitaria y reducir los riesgos para las y los funcionarios de casilla.

Las elecciones de Coahuila e Hidalgo contaron con una participación electoral que se mantuvo en niveles similares a las elecciones previas. En Coahuila, acudió a las urnas el 39% del electorado –frente al 39,5% en las elecciones intermedias de 2014– y en Hidalgo el 54%, frente a 59,66% en las elecciones de gubernatura celebradas en 2016 (Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH], 05/07/2016 y 20/10/2020). La preocupación por el contexto de la crisis sanitaria no parece haber tenido un impacto significativo en la participación, y en ambas entidades no se registró un incremento de casos de COVID-19 en las semanas posteriores a la jornada electoral.

## Las elecciones intermedias de 2021

En junio de 2021, la ciudadanía tuvo la oportunidad de decidir quiénes ocuparán más de 21 mil cargos. La gran mayoría (21.686) de dichos puestos corresponden a cargos locales: 15 gubernaturas, 30 legislaturas y autoridades municipales en 30 entidades federativas. La organización de un proceso electoral de esta magnitud sin duda fue un reto en sí mismo, y su complejidad se incrementó en el contexto de la crisis sanitaria.

Las autoridades electorales tuvieron que encontrar mecanismos idóneos que permitieran la instalación de 162.570 casillas en todo el territorio del país, y para garantizar la seguridad de 1.4 millones de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla, más de 48.000 capacitadores asistentes electorales, y de los 94.9 millones de votantes que decidieran acudir a las urnas (INE, 08/09/2020). Los ejercicios realizados el año anterior a nivel local en Coahuila e Hidalgo permitieron al INE y a los órganos electorales locales definir procedimientos y medidas eficaces y seguras, para lo cual se retomaron las mismas acciones ya probadas anteriormente. Además de las medidas de sanitización que se implementarían durante la jornada electoral –uso de mascarillas, gel antibacterial, desinfección de los espacios y superficies, mantenimiento de sana distancia, toma de temperatura corporal, designación de lugares especiales para el voto de las personas con síntomas, por mencionar solo los más importantes (INE, 24/02/2021)–, los institutos debieron diseñar e implementar campañas para la promoción del voto. Estas campañas incentivaron la participación ciudadana y también difundieron información relativa a las medidas de seguridad que se adoptarían para garantizar la seguridad de todas las personas que participarían en la jornada al ejercer su voto o fungir como funcionarias y funcionarios, representantes o personas observadoras electorales.

Las experiencias internacionales evidencian que las campañas electorales están profundamente afectadas por la crisis sanitaria. De

la misma manera que, ante la necesidad de distanciamiento social, una gran parte de las actividades educativas y laborales han transitado al ámbito virtual, las campañas electorales también tuvieron que afrontar los nuevos retos, en una acelerada transformación hacia la virtualidad. Una gran parte de las actividades de campaña pasaron al ámbito virtual, lo cual obligó a las y los candidatos a familiarizarse con las reglas de interacción de las redes sociales. Como consecuencia, un rasgo distintivo de las campañas, especialmente estatales y locales, fueron los videos de las y los candidatos cantando y bailando en TikTok (Político.mx, 23/04/2021).

La frivolidad de las campañas contrastaba con los altos niveles de violencia política y con las consecuencias sanitarias y económicas de la pandemia. Hasta un día antes de la jornada electoral, en el país se habían registrado 910 agresiones en contra de las personas políticas, incluyendo los asesinatos de 36 personas candidatas, a los que se deben sumar los homicidios de 55 integrantes de partidos políticos, 107 personas servidoras públicas, 14 colaboradores y operadores políticos y 40 familiares (Ángel, 27/05/2021; Etellekt, 05/06/2021). La pandemia, a su vez, se ha cobrado 230.000 vidas, de acuerdo con las cifras oficiales, y hasta más de 600.000 según las estimaciones independientes (*Newsweek*, 10/06/2021; Pérez, 07/05/2021).

Sin embargo, ni la ola de la violencia ni la crisis de la pandemia fueron centrales para las campañas mexicanas. El control de la agenda pública ejercido por el presidente Andrés Manuel López Obrador le permitió dirigir la atención y la discusión hacia los problemas de la corrupción, en sintonía con el discurso que lo llevó al poder en 2018. En los meses de campaña –desde abril hasta los primeros días de junio–, el presidente utilizó el espacio de las conferencias matutinas que realiza todos los días –las “mañaneras”– para resaltar la corrupción como el problema central del país, en un ataque a los partidos de la oposición, a las élites empresariales e intelectuales y a las organizaciones de la sociedad civil e internacionales como actores responsables de este fenómeno (Gilas, 02/06/2021). Este discurso fue amplificado por las recientes acusaciones, así como por las

denuncias penales en contra de algunas candidaturas (Urrutia et al., 14/05/2021) y del proceso de desafuero en contra del gobernador panista de Tamaulipas (Aristegui Noticias, 28/05/2021). A su vez, fue central para el control de la agenda pública por parte del presidente.

La ciudadanía pareció compartir este diagnóstico y desestimar la importancia de la pandemia y de las otras crisis. A partir de marzo, cuando concluyó la alta ola de contagios y decesos (que duró de diciembre a febrero), la pandemia y la crisis económica dejaron de ser las principales preocupaciones de la población (Consulta Mitofsky, 24/05/2021). La inseguridad y la corrupción fueron señaladas como las dos preocupaciones principales de la ciudadanía mexicana en los meses de campaña (Consulta Mitofsky, 17/05/2021). En efecto, en los últimos meses incrementó la incidencia delictiva de distintos tipos. La pandemia trajo una ola de violencia familiar y femicida, a la que se sumaron otros delitos como robo y extorsión, según los datos del Observatorio Nacional Ciudadano (2021).

Finalmente, en cuanto al desarrollo de la jornada electoral y sus resultados, la pandemia y sus crisis no parecen haber tenido un impacto significativo. La participación ciudadana fue alta: el INE reportó que el 52,66%, o casi 49 millones de las personas con derecho a votar, acudieron a las urnas (INE, 2021), lo que representa un incremento de cinco puntos frente a otras elecciones intermedias. Las medidas sanitarias fueron respetadas durante la jornada e, incluso, la ralentización del proceso de voto (derivado, precisamente, de las medidas sanitarias que impedían que más de dos personas votantes permanecieran en la casilla al mismo tiempo) y las largas filas afuera de las casillas no desincentivaron la participación. Incluso, dentro de las razones por las cuales las personas insaculadas para fungir como funcionarias de casilla en la jornada electoral no participaron de la capacitación encontramos que únicamente el 0,84% manifestó la emergencia sanitaria, mientras que la razón más enunciada fue “no tener permiso para ausentarse del trabajo o detrimento de salario”, con el 32,30% (INE, 16/07/2021, p. 108). Sin embargo, la tasa de rechazo o no asistencia de las y los funcionarios de las mesas directivas

de casilla fue significativa. En algunas entidades, hasta el 30% de las personas se negaron a fungir como funcionarias o funcionarios de casillas (Méndez, Chío y Robledo, 06/06/2021), y también aproximadamente el 30% de las y los funcionarios no se presentaron el día de la jornada y fueron sustituidos por las personas votantes presentes en las filas afuera de los centros de votación (Canedo, 07/06/2021; Omaña, 07/06/2021).

Las elecciones de 2021 fueron multinivel y sus resultados fueron complejos. El partido del presidente (MORENA) ganó la mayoría de las gubernaturas (11 de 15) y Congresos locales (22 de 30, aunque entre estos hay algunos con fuerte presencia de la oposición). Respecto de la Cámara de Diputados (federal), MORENA ha mantenido un nivel de votación similar al de 2018 (34% frente a 37%; INE, 2021). Esto es un logro, si se tienen en cuenta los tres sexenios anteriores, de 10 puntos porcentuales en promedio. A pesar de ello, el número de escaños que controlará directamente, y con sus aliados (Partido de Trabajo y Partido Verde Ecologista de México), será menor que en la Legislatura saliente.

Cobran especial relevancia los resultados electorales de la Ciudad de México, bastión histórico de la izquierda mexicana. Allí, 9 de las 16 alcaldías fueron ganadas por la coalición conformada por el Partido Revolucionario Institucional [PRI], Partido Acción Nacional [PAN] y el Partido de la Revolución Democrática [PRD]. Es decir, la jefatura de gobierno de la Ciudad (MORENA) tendrá que concluir su gestión con 9 alcaldías de oposición, lo que le representará un reto importante. De igual forma, se configuró un Congreso local con 35 curules para el oficialismo y sus aliados, y 31 curules de oposición, que incluye la primera diputación migrante (PAN) (Instituto Electoral de la Ciudad de México [IECM], 2021),

El manejo de la pandemia y las crisis que de allí derivaron no parecen haber tenido un impacto significativo en la definición del voto. Según las encuestas de salida, las personas que se contagiaron de COVID-19, perdieron a alguien cercano por esta enfermedad o perdieron su trabajo votaron a favor de MORENA en prácticamente

la misma proporción que quienes no se vieron afectados por este fenómeno. Tampoco la campaña de vacunación, acelerada en las semanas previas a la jornada electoral, parece haber traído votos al partido gobernante (Moreno, 08/06/2021).

## Conclusiones

Las elecciones mexicanas de 2021 fueron afectadas por la crisis pandémica, aunque en una menor medida de lo que se podría esperar, dada la excepcionalidad y gravedad de la situación. Las autoridades electorales se vieron en la necesidad de ajustar sus procedimientos; y los partidos, sus estrategias de campaña. Sin embargo, en el comportamiento de la ciudadanía –en términos de participación y preferencias–, así como en los debates públicos previos a la jornada, no se registraron afectaciones mayores.

La pandemia ha llegado a acelerar ciertas tendencias y cambios, incluso en un escenario tan desafiante como el del mundo digital. Desde hace más de una década y, en especial, desde la elección de Barack Obama en 2008, la virtualidad y las redes sociales jugaron cada vez un mayor papel en el desarrollo de las campañas electorales. Si bien las campañas a ras del piso –o territoriales– continuaron siendo importantes en la movilización electoral, el uso de la comunicación digital ha cambiado paulatinamente el modo en que interaccionan las candidaturas con el electorado. A partir de la crisis sanitaria, las redes dejaron de ser una herramienta más en el repertorio de las estrategias de *marketing* político, y se han convertido en un espacio fundamental para la difusión de los mensajes de campaña, la construcción de relaciones con las y los votantes, y el modo en que se desarrolla la tecnología electoral (Harris, 21/08/2020). En este nuevo contexto, se abre la oportunidad de que la ciudadanía adquiera un mayor protagonismo en las campañas, mediante la creación de contenidos y la toma de un papel más participativo (Galup y Fernández, 10/07/2019).

Era natural esperar que el contexto de la pandemia y los riesgos de salud asociados con la realización de actividades que implican entrar en contacto con grandes grupos de personas, en particular en los espacios cerrados, pudieran desincentivar la participación ciudadana. No obstante, esto no fue así. La celebración de las elecciones no parece haberse asociado con un incremento de las infecciones, lo que, indudablemente, puede ser considerado como una señal de éxito de las medidas implementadas por las autoridades electorales.

La experiencia mexicana demuestra que las elecciones en pandemia pueden y deben celebrarse. Los riesgos asociados con la salud pueden mitigarse a través de la adopción de las medidas sanitarias adecuadas, mientras que los riesgos de suspender o cancelar los procedimientos democráticos pueden llevar a consecuencias profundamente negativas que, a mediano y largo plazo, pudieran desestabilizar los sistemas políticos. La democracia no se puede suspender ni cancelar frente a las crisis (Freidenberg, 2020). Por el contrario, las circunstancias extraordinarias exigen que las instituciones de gobierno mantengan su funcionamiento y eviten un deterioro democrático. Los procesos electorales, fundamentales para el sostenimiento de los regímenes democráticos, deben seguir siempre en pie, al igual que los demás mecanismos que garantizan el control sobre el poder y el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

## **Bibliografía**

Ángel, Arturo (27 de mayo de 2021). Veracruz, Guanajuato y Guerrero, los más peligrosos para candidatos en las elecciones 2021. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/05/estados-mas-peligrosos-candidatos-elecciones/>

Candidatos hacen lo que sea por votos en 2021: bailan, cantan, se vuelven tiktokers, influencers y rentan carrozas (23 de abril de 2021). *Político.mx*. <https://politico.mx/central-electoral/elecciones-2021/estados/candidatos-hacen-lo-que-sea-por-votos-en-2021-bailan-cantan-se-vuelven-tiktokers-influencers-y-rentan-carrozas/>

Canedo, Fabiola P. (7 de junio de 2021). Toma 30% de casillas a funcionarios de las filas en Coahuila. *El Siglo de Torreón*. <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1921115.toma-30-de-casillas-a-funcionarios-de-las-filas-en-coahuila.html>

Consulta Mitofsky (24 de mayo de 2021). 68 Encuesta Covid-19 en México. <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1425-covid-nal>

Consulta Mitofsky (17 de mayo de 2021). Panorama político electoral en México. <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1453-panorama-mx>

Córdova Vianello, Lorenzo (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. En Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 653-705). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie doctrina jurídica, 418. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/2.pdf>

Covid-19: México suma 227 nuevos decesos, la cifra alcanza 229,578 (10 de junio de 2021). *Newsweek*. <https://newsweekespanol.com/2021/06/covid-mexico-suma-227-nuevos-decesos/>

Etellekt (5 de junio de 2021). Sexto Informe de Violencia Política en México 2021. <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-j5-ellekt.html>

FGR impugna fallo que suspende orden de aprehensión de Cabeza de Vaca (28 de mayo de 2021). *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/2805/mexico/fgr-impugna-fallo-que-suspende-orden-de-aprehension-de-cabeza-de-vaca/>

Freidenberg, Flavia (2020). La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades democráticas. En Nuria González, María Marván y Guadalupe Salmorán (eds.), *Opiniones Técnicas sobre Problemas Nacionales* (pp.17-28). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Galup, Luciano y Fernández, Giuliana (10 de julio de 2019). Redes y comunicación política en estado de descontrol. *Primer Saque*. <https://bit.ly/32V7yuk>

Gilas, Karolina Mónica (2 de junio de 2021). Las elecciones mexicanas: cinco claves y un pronóstico (reservado). *Agenda Pública*. <https://agendapublica.es/las-elecciones-mexicanas-cinco-claves-y-un-pronostico-reservado/>

Gilas, Karolina Mónica y Soriano, Carlos (2018). Autoridades Electorales. *Conocimiento y técnica en material electoral*. Manuales del TEPF. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Harris, Ricki (21 de agosto de 2020). How the Pandemic Reshaped Election Campaigns—Maybe Forever. *Wire*. <https://bit.ly/3jCMXlk>

Idea International (24 de mayo de 2021). Global overview of COVID-19: Impact on elections. <https://bit.ly/34XNPNj>

Instituto Estatal Electoral de Coahuila [IEC] (6 de julio de 2014). Estadísticas. <http://iec.org.mx/v1/index.php/estadisticas/>

Instituto Estatal Electoral de Coahuila [IEC] (18 de octubre de 2020). Programa de Resultados Electorales Preliminares. <https://prep2020.iec-sis.org.mx/#/detalle/1>

Instituto Electoral de la Ciudad de México [IECM] (2021). Elecciones 2021. <https://www.iecm.mx/www/Elecciones2021/site/>

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (5 de julio de 2016). Informe de resultados de los cómputos distritales de la elección de gobernador. <https://web.archive.org/web/20160705012623/http://www.ieehidalgo.org.mx/images/PDF/PRESENTACION.pdf>

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (27 de agosto de 2020). Recomendaciones para realizar actividades de campaña. [http://ieehidalgo.org.mx/images/documentos\\_banner/recomendaciones1.pdf](http://ieehidalgo.org.mx/images/documentos_banner/recomendaciones1.pdf)

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH] (20 de octubre de 2020). Resultados del proceso electoral 2019-2020. [http://ieehidalgo.org.mx/images/procesos/Proceso\\_2019-2020/COMPUTOS\\_RES.pdf](http://ieehidalgo.org.mx/images/procesos/Proceso_2019-2020/COMPUTOS_RES.pdf)

Instituto Nacional Electoral [INE] (8 de septiembre de 2020). Conoce los datos más relevantes de las elecciones 2021. <https://centraleeleitoral.ine.mx/2020/09/08/conoce-los-datos-mas-relevantes-las-elecciones-2021/>

Instituto Nacional Electoral [INE] (2021). Cómputos Distritales 2021. <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>

Instituto Nacional Electoral [INE] (24 de febrero de 2021). Protocolo de atención sanitaria y protección a la salud, para la operación de las casillas el día de la jornada electoral. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/118160>

Instituto Nacional Electoral [INE] (16 de julio de 2021). Informe. Primera Etapa de Integración de Mesas Directivas de Casilla, Mesas de Escrutinio y Cómputo y Capacitación Electoral en el Proceso Electoral Federal y Local 2021-2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121679/ccoe-18se-16-07-2021-p13-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Méndez, Enrique; Chío, Yolanda y Robledo, Raúl (06 de junio de 2021). Proponen suspender derechos electorales a funcionarios de casilla que incumplan. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/06/politica/proponen-suspender-derechos-electorales-a-funcionarios-de-casilla-que-incumplan/>

Moreno, Alejandro (08 de junio de 2021). ¿La clave del revés a Morena? Los apartidistas. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/08/apartidistas-inclinan-la-balanza-a-favor-de-va-por-mexico/>

Observatorio Nacional Ciudadano (2021). Observatorio interactivo de incidencia delictiva. <https://delitosmexico.onc.org.mx/>

Omaña, Xavier (07 de junio de 2021). Funcionarios de casilla dejaron la chamba botada en Cuernavaca, votantes los reemplazaron. *El Gráfico*. <https://www.elgrafico.mx/al-dia/funcionarios-de-casilla-dejaron-la-chamba-botada-en-cuernavaca-votantes-los-reemplazaron>

Pérez, Maritza (07 de mayo de 2021). Estudio de la Universidad de Washington calcula 600.000 muertes por Covid-19 en México. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Estiman-600-mil-muertes-por-Covid-en-Mexico-20210507-0008.html>

Urrutia, Alonso et al. (14 de mayo de 2021). Denuncia penal contra tres candidatos a gobernadores. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/14/politica/denuncia-penal-contra-tres-candidatos-a-gobernadores/>

Vargas, Pablo (2007). México: reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales. En *Justicia Electoral*, (1)7.

# Cambio o continuidad en la elección de 2021 en México

## ¿MORENA aprendió (o no) a navegar sin Andrés Manuel López Obrador durante la pandemia?

*Jaime Aragón Falomir*

El 6 de junio de 2021 tuvieron lugar los escrutinios más grandes de la historia política mexicana, no solo por la cantidad de electores, sino por los 3.528 cargos en disputa: toda la Cámara baja a nivel federal, los treinta congresos locales, quince de las treinta gubernaturas estatales, y otros puestos municipales. Si bien la amplitud constituye un desafío para todos los involucrados, la movilización electoral acciona dos elementos. Por un lado, se enmarca en un contexto de más de un año de pandemia que impacta política, económica, social y mediáticamente al país (Alcántara y Martí i Puig, 2020, pp. 10-13; Pettinà y Rojas, 2020, p. 12; Aragón Falomir, 2021; Atilano, 2020, pp. 7-8) y, por otro, se cierne en una coyuntura nacional que hace pensar en una suerte de referendo del proyecto de Andrés Manuel López Obrador [AMLO] y su partido, el Movimiento de Regeneración Nacional [MORENA], llamado la Cuarta Transformación [4T].

Huelga decir que AMLO cuenta con una aprobación elevada en aspectos tales como programas sociales y combate a la corrupción, ambos ejes de la campaña de 2018. La aprobación ha fluctuado entre el 63% en noviembre de 2018 y el 58% en marzo de 2021, lo que

muestra una capacidad de recuperación importante, puesto que en el año pandémico de 2020 el nivel de aprobación descendió a 48% en el mes de abril (Mitofsky, 31/03/2021). En efecto, la población percibe una reducción de la corrupción (IPC, 2020), probablemente vinculada con tres acciones: el exitoso combate a la evasión fiscal que reporta la CEPAL (2021, pp. 17-18); la prohibición de subcontratación o *outsourcing* (*El Financiero*, 21/04/2021); y finalmente, la disminución de salarios en la alta burocracia (Flores, 2021). Otros puntos favorables son el aumento del salario mínimo –casi duplicado– y las becas para estudiantes de escasos recursos. Dentro de los puntos críticos se encuentran sus discursos y decisiones erráticas frente a la COVID-19, el papel central que le otorga a las fuerzas armadas, la continuidad de megaproyectos a pesar de la pandemia –Refinería de Dos Bocas, Tren Maya y Aeropuerto de Santa Lucía– y un estilo de comunicación en ocasiones agresivo hacia medios de comunicación opositores (Aragón y Lucca, 2020, p. 236).

No obstante, las elecciones intermedias sirven para tomar el pulso político del gobierno de turno: ofician como castigo o premio. Distintos encuestadores concluyen que dichas convocatorias intermedias pueden revelar un voto cruzado entre el voto nacional en 2018 y la elección local o estatal de 2021, por lo cual es importante observarlas (Abundis, 21/09/2020; Moreno, 9/04/2021). Analizarlas nos permite entender en qué medida MORENA, un partido de reciente creación (2013) y con reducida experiencia electoral (2015 y 2018), aprendió a postular y ganar una elección donde la ausencia de AMLO en la boleta puede ser determinante. Es decir, hasta qué punto la organización política oficialista será capaz de navegar –o naufragar– al no contar con su capitán a bordo en un contexto pandémico. En efecto, según Reforma (16/04/2021), el año pandémico redujo la aprobación del presidente (pasó del 78% en marzo de 2020 al 62% en abril de 2021). Sin embargo, la ponderadora de encuestas Oraculus (2021b) revela que MORENA encabeza rotundamente las preferencias durante la campaña, aunque un 25% siga indeciso.

La presente contribución ausculta las principales fuerzas políticas implicadas en un escenario electoral en el que, a pesar de no proponer una “incertidumbre institucionalizada”, serán determinantes. Por un lado, esto se debe a que es la primera ocasión en que está en juego la continuidad del proyecto de la 4T después del cambio de panorama y de sistema de partidos que implicó el triunfo de MORENA en 2018 (Garrido y Freidenberg, 2020, pp. 18-19). Por otro, se debe al hecho de que votar durante la pandemia puede modificar al voto duro y pendular observado en 2018 (Aragón, Fernández y Lucca, 2019, p. 302). La crisis sanitaria es un dato que podría dar un tono especial a estas elecciones, puesto que los partidos políticos pueden aprovechar políticamente el cansancio y el miedo que provoca la situación.

Para cumplir con el propósito planteado, nuestro texto se estructura primero en función de un marco teórico que aborda la situación de los partidos y las elecciones en democracia, así como los cambios recientes vividos en México. Posteriormente, observamos las principales fuerzas y coaliciones. Enseguida, profundizamos acerca de las tendencias del voto mediante el análisis de encuestas y terminamos con el impacto que tiene la pandemia en las elecciones. Nos detenemos en el análisis del momento electoral previo a la elección para enfocarnos en la expectativa del voto, independientemente de cómo se vota. Para eso, utilizamos datos de encuestadoras que nos permitan determinar cómo impactaron las coaliciones y la pandemia en la pugna, en el escenario previo a la elección, y si esto influye a favor o en contra del oficialismo.

## **Elecciones, democracia y partidos políticos**

Aunque las encuestas muestren una tendencia rotunda a favor de una agrupación política, las sociedades democráticas contemporáneas tienen que hacer uso de la elección como mecanismo de representación pacífico que legitima, autoriza y justifica la toma del poder

(Przeworski, 2019, p. 9). La participación política es, por lo tanto, uno de los actos definitorios de la ciudadanía (además de la existencia de su derecho).

### ***Debate teórico: con o sin elecciones***

Para que las elecciones tengan contenido se necesitan partidos políticos fuertes, responsables y capaces de insertar dicha ciudadanía en los asuntos públicos, no solo para competir, sino para gobernar. Se ha sugerido que los partidos políticos deben ser vectores entre el Estado y la sociedad –vertical–, a decir de Olvera Rivera: “una acción social desde abajo y una capacidad de articulación y respuesta desde arriba” (2010, p. 16). No obstante, otros observadores los han adjectivado como “partidos carteles”, puesto que establecen relaciones horizontales entre Estado y partido –en un alejamiento de la sociedad– para negociar espacios políticos y obtener financiación pública (Mair y Katz, 1995, p. 5). Dicha cartelización provoca un desanclaje social que debilita los partidos políticos. Incluso, se ha propuesto que su era ha terminado (Mair, 2013, p. 1). En esa línea, Azari (03/11/2016) evoca que, aunque los partidos son débiles como organizaciones, aún son vigorosos en tanto ideas abstractas de representación e identificación partidaria. En ese aspecto, se estructura para el caso mexicano una grieta entre aquellos que se identifican con una idea o con la otra, como se ha demostrado en recientes publicaciones sobre polarización (Aragón y Lucca, 2020; Vargas, 2021).

En efecto, los partidos y las elecciones viven un momento de descrédito global y, en muchos casos, el voto ha dejado de tener un rol central. A pesar de las imperfecciones y defectos, las elecciones aún son un momento fundacional en el que compiten partidos políticos con propuestas en teoría divergentes. Para que sean competitivas no debe estar en juego ni la vida, la libertad o la fortuna de los implicados, mas únicamente el ejercicio político (Przeworski, 2019, pp. 25-27).

### ***México, entre el desencanto y el apoyo***

En México, solo el 11% de la población confía en los partidos políticos, mientras que el 38% apoya la democracia y al 16% le satisface la democracia. No obstante, el 64,6% cree que la democracia es la mejor forma de gobierno (Latinbarómetro, 2018, pp. 53, 35 y 16). Otras encuestas evocan que la democracia no satisface de la misma manera: el 51,7% está muy satisfecho o satisfecho, frente a un 48,3% de insatisfechos y muy insatisfechos (Plotowski, 2020, pp. 28-29). Vemos, por lo tanto, divergencias importantes. Por esa razón, Przeworski (2019, p. 15) nos recuerda que es importante no confundir la insatisfacción con los resultados y con las elecciones, puesto que los sondeos muestran que los votantes que eligen al ganador tienen mayor satisfacción con la democracia.

En cuanto al caso mexicano, el Partido Revolucionario Institucional [PRI] conservó el poder en un sistema de partidos hegemónico de partido casi único, con elecciones ininterrumpidas –no competitivas– desde 1929 hasta el año 2000. Las múltiples reformas electorales y la presión desde los estados ayudaron a que dicho sistema se abriera a la competencia en gubernaturas estatales –en la década del ochenta–, en el Congreso –en los años noventa– y el Ejecutivo –en el año 2000– (Vivero, 2018). Actualmente, los principales partidos son: MORENA, PRI, Partido Acción Nacional [PAN], Partido de la Revolución Democrática [PRD], Movimiento Ciudadano [MC], Partido del Trabajo [PT] y Partido Verde Ecologista de México [PVEM].

Después de 71 años de presidentes del PRI (1929-2000), 12 años del PAN y 6 años de nuevo del PRI, el triunfo de MORENA en 2018 inaugura la tercera alternancia presidencial, con lo cual concluye la transición mexicana (Aragón, Lucca y Pérez, 2021). Más allá de esto, sobre todo, implica, en principio, una modificación profunda del electorado mexicano, al darle la espalda a los partidos tradicionales (PRI, PAN y PRD), lo cual permitió el nacimiento de nuevos partidos como MORENA (Levitsky, Loxton y Van Dyck, 2016). Esto justifica la hipótesis de Moreno (2017) acerca de una despartidización que refuerza la

ideologización, aunque este último autor no analiza las consecuencias que conlleva. Para eso, Azari (03/11/2016) propone tres efectos: 1) los ciudadanos ven las instituciones con un lente partidista; 2) se construye una identidad partidista a favor de quienes comparten nuestras creencias y de encono con aquellos que no las comparten; y 3) se pierde el sentido de una oposición legítima. Todos estos puntos refuerzan la polarización tan presente en México (Aragón y Lucca, 2020).

Por otro lado, se ha observado una transformación del sistema de partidos que ha hecho que algunos observadores consideren que, en 2018, “colapsó el sistema de partidos” mexicano en sintonía con lo que había sucedido en el resto de la región (Garrido y Freidenberg, 2020, pp. 18-19). Empero, para demostrar la profundidad y perennidad de los cambios una sola elección es insuficiente, razón por la cual a continuación evaluaremos cómo se han reconfigurado paulatinamente las fuerzas políticas con el objeto de competir en las elecciones de 2021. Para dichos escrutinios, Moreno (05/02/2021) propone cuatro tipos de votantes: 1) el que está a favor de la 4T (39%); 2) el que es anti-4T (17%); 3) el deferente, que aprueba a AMLO pero no votará por MORENA (21%); y 4) el insatisfecho, que desaprueba al presidente y vota por la oposición (21%).

## **Alianzas ganadoras y perdedoras para la elección de 2021**

Las elecciones intermedias en México funcionan como radiografías del momento político. En los últimos treinta años, solo Carlos Salinas, en 1991, logró conservar su capital político al ganarlas, gracias a que contaba con tasas elevadas de aprobación. En 2015, se realizó la última contienda intermedia, donde el PAN –derecha– y el PRD –“izquierda”– se aliaron para ser más competitivos contra el PRI. Esto se dio a pesar de que en 2012 los tres (PRI, PAN y PRD) habían firmado el Pacto por México con el objetivo de impulsar ciertas reformas. Esta

fue la razón por la cual AMLO rompe con el PRD y funda MORENA (Lucca, 2019, p. 45).

### ***Debate teórico: aliados o separados***

En la mayoría de los países donde se realizan elecciones competitivas se observa un aumento de las alianzas electorales. En un sistema de partidos hegemónico con representación proporcional, las alianzas eran recurrentes para obtener algunos escaños parlamentarios, pero ineficientes para ganar puestos de importancia. En México, después de la alternancia del año 2000, las alianzas se duplicaron: pasaron del 37,9% al 90% (2006), y hoy alrededor del 80% realiza coaliciones (Olmeda y Devoto, 2019, p. 301). Es evidente que se unen para ganar, o al menos para ser más competitivos, aun a costa de desfigurarse ideológicamente frente a sus electores. En todo caso, unirse con otras fuerzas políticas puede resultar en tres escenarios: 1) benéfica para uno y perjudicial para otros; 2) ventajoso; o 3) negativo para el conjunto.

La literatura identifica dos razones: ideológica o pragmática. De acuerdo con Olmeda y Devoto (2019, p. 293) pueden ser convergentes –en todas las contiendas y niveles– o divergentes, en función de cada elección. La heterogeneidad del voto en México –ejecutivo, estatal, legislativo y municipal– hace que los líderes locales puedan optar por una estrategia coalicional divergente de las decisiones nacionales, en ocasiones contrastantes dentro del mismo estado y, sobre todo, efímeras en el tiempo (Olmeda y Devoto, 2019, p. 297).

Dicha anomalía se explica en términos de que históricamente, en México, no importa si la coalición es antinatural ideológicamente, siempre y cuando rompa con la hegemonía del oficialismo priista (Reynoso y Espinosa, 2017, pp. 19-20). Es de notar que, como se observa en la Tabla 1, desde el año 2000 el partido que más recurre a coaliciones es el PRI, y el que menos lo hace es el PAN, aunque, cuando lo hace, establece una alianza poco exitosa con el PRD (Devoto y Olmeda, 2017, pp. 173 y 184).

*Tabla 1. Evolución porcentual de cantidad de alianzas en elecciones intermedias por partido*

	<b>2003-2004</b>	<b>2009-2010</b>	<b>2015-2016</b>
PAN	13,2%	37%	19,2%
PRI	59,3%	65,9%	69,5%
PRD	35,3%	38,4%	33,4%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Devoto y Olmeda (2019, p. 303).

### ***Juntos Hacemos Historia y Va Por México***

La mayoría de los gobernantes buscan reducir las oportunidades de que la oposición gane. El partido político MORENA, a pesar de tener múltiples defectos, riñas internas y errores ha conservado un apoyo mayoritario (Oraculus, 2021a) e incluso decide realizar dos alianzas: una ideológica (PT) y otra pragmática (PVEM) en la coalición Juntos Hacemos Historia [JHH] (el verbo estaba conjugado en futuro durante la campaña de 2018: *haremos*). Recientes sondeos revelan que dicha coalición no beneficia ni perjudica: la suma de los votos de cada agrupación (MORENA, 34%; PT, 5%; PVEM, 5%) equivale a -1 del pronóstico de intención de voto de JHH (45%) (Buendía y Márquez, 2021, p. 18). Otro estudio publicado por Parametría muestra el mismo resultado: ni suma, ni resta (Abundis, 11/03/2021). Aunque JHH no “sume”, sí impide que la oposición obtenga ese 10% de votos.

Las encuestas muestran que la población tiene un desencanto importante hacia las fuerzas tradicionales, puesto que cargan con los lastres irresolutos de 2018: falta de liderazgos carismáticos y desconexión con la población. Dicho fracaso hizo que formaciones contrarias hagan una coalición pragmática y divergente para vencer a AMLO sin programa, etiqueta o logotipo. De esta forma, en enero de 2021 el PRI, el PAN y el PRD, frente al Instituto Nacional Electoral [INE], registran la alianza Va Por México [VxM], conceptualizada

anteriormente como “ideológicamente inconsistente” (Cansino y Pérez Morales, 2015). Esta coalición muestra que, al decir de Azari (03/11/2016), la despartidización y el reforzamiento de identidades partidistas pueden implicar alianzas partidarias con el único objetivo de deslegitimar a todo aquel que no comparte su visión (en este caso, AMLO y MORENA), en lugar de aceptar ser una oposición legítima.

Ahora bien, los primeros sondeos publicados en febrero por Buendía y Márquez (2021) revelaron que con o sin alianzas, JHH vence ampliamente a VxM (Tabla 2). Según dicho estudio, presentarse separados beneficia al oficialismo, por lo que la alianza les permite ser un poco más competitivos con un +3% (Buendía y Márquez, 23/02/2021). Sin embargo, Parametría (2021) sugiere que VxM es una alianza perdedora, con un 29% (PRI, 13%; PAN, 12%; PRD, 4%), nueve puntos menos que la suma de cada uno (PRI, 17%; PAN, 16%; PRD, 5%).

*Tabla 2. Preferencia electoral de diputado federal*

Porcentajes	Alianza Va por México (PRI, PAN, PRD)	Sin alianza. La suma de los votos de integrantes
Coalición Juntos Haremos Historia (MORENA, PT, PVEM)	29% 43%	26% (16-7-3) 44% (34-5-5)
Sin coalición. La suma de los votos	24% 45% (38-2-5)	26% (14-11-5) 44%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Buendía y Márquez (2021, pp. 8-9).

## **Elecciones o referéndum: análisis de las encuestas**

De hecho, más allá de la eficacia de las alianzas para ganar por mayoría simple, existen las ventajas del sistema de representación

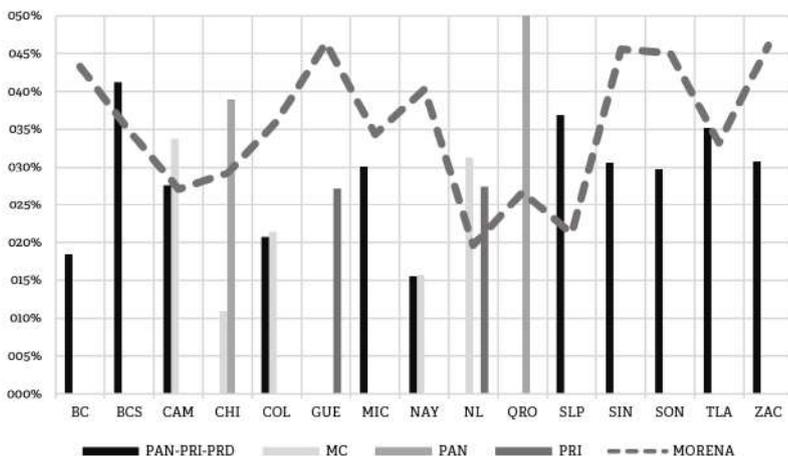
proporcional, de coaliciones coyunturales y geográficas. A continuación, observaremos un panorama de los pronósticos y tendencias de voto mediante el análisis de las encuestas por estados y circunscripciones. Nos concentramos en el análisis hasta la elección, para analizar el escenario previo de la contienda.

### ***Gubernaturas estatales***

La mayoría de los pronósticos le atribuyen a JHH alrededor de 7 u 8 de 15<sup>1</sup> gubernaturas (Oraculus, 2021b), aunque a finales de 2020 aventajaba en casi 13 de ellos (Moreno, 05/02/2021). No obstante, lo que está en juego es saber en qué medida MORENA podrá penetrar en aquellos estados en donde AMLO no lo lograba, es decir, las circunscripciones con voto fluctuante. Según la encuestadora Massive Caller (2021a), la alianza VxM tiene ventaja en dos estados (BCS y SLP); el PAN sin alianza conserva sus dos bastiones (QRO y CHI); el MC podrá obtener dos (CAM y NL) y hay una competencia importante en otros dos (TLA y CAM). Estos pronósticos arrojan que MORENA obtendrá los 8 estados restantes (BC, COL, GUE, MIC, NAY, SIN, SON, ZAC). Por otra parte, es casi un hecho que perderá en 5 y todavía compete en dos (Gráfico 1).

<sup>1</sup> Baja California [BC], Baja California Sur [BCS], Campeche [CAM], Chihuahua [CHI], Colima [COL], Guerrero [GUE], Michoacán [MIC], Nayarit [NAY], Nuevo León [NL], Querétaro [QRO], San Luis Potosí [SLP], Sinaloa [SIN], Sonora [SON], Tlaxcala [TLA] y Zacatecas [ZAC].

Gráfico 1. Tendencias para las quince gubernaturas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Massive Caller, 2021a.

Los sondeos de *El Financiero* (Moreno, 07/04/2021) coinciden en que MORENA obtendrá 7 gubernaturas. Sin embargo, discrepan en los estados que ya están perdidos. Proponen solo dos (BCS y QRO) y amplían a seis aquellos donde el ganador no está determinado (Moreno, 09/04/2021). Es decir, para Massive Caller el oficialismo podrá obtener, como máximo, 10 estados, mientras que *El Financiero* cree que esa cifra llega hasta 13 (Tabla 3).

Tabla 3. Desacuerdos en encuestas para gubernaturas estatales

Estados	Massive Caller	Moreno
TLA y CAM	Elección cerrada	Ventaja para MORENA
SIN y SON	Ventaja para MORENA	Elección cerrada
SLP y CHI	Ventaja para la oposición	Elección cerrada

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Massive Caller (2021a) y Moreno (09/04/2021 y 07/04/2021).

Es de destacar también que, de los 15 estados en juego, MORENA solo gobierna uno, el cual conservará (BC). El PAN conserva 2, está en disputa en 1 y pierde otro de los que controla (QRO, BCS, CHI y NAY). Más allá de esto, el gran perdedor es el PRI, puesto que pierde los 8 estados donde gobierna (SON, SIN, CAM, TLA, ZAC, COL, GUE, SLP) que se reparten entre MORENA (5) y la alianza VxM (3).

Por otro lado, la dinámica electoral local es extremadamente heterogénea y el impacto de lo que sucede a nivel nacional difiere entre un estado y otro. Es decir, la aprobación presidencial no se traduce automáticamente en un voto de arrastre estatal a favor de MORENA. A su vez, la desaprobación hacia gobernadores opositores tampoco redundan en un apoyo a MORENA. De acuerdo con *El Financiero*, solo cuatro de los quince gobernadores salientes tienen altos índices de aprobación: dos del PAN (QRO, con 61%, y BCS, con 51%) y dos del PRI (SON, con 55%, y SIN, con 52%). Esto nos muestra que, por un lado, el PAN logra transferir su capital político a sus candidatos. Es decir, el electorado es fiel. Por otro lado, vemos que, en los dos restantes, el electorado le da la espalda al partido gobernante (PRI), aunque lo aprueba a favor del oficialismo. En otros casos (CHI), el voto duro del PAN no se mueve –y no apoya a MORENA– a pesar de que el gobernador solo tiene 37% de aprobación (Moreno, 09/04/2021 y 08/04/2021).

Dicho de otra manera, algunos estados son fieles a un gobierno que ha hecho las cosas convenientemente. En otros casos, el voto duro es inmóvil y algunos, aunque aprueban la gestión actual, prefieren cambiar de partido. Los sondeos muestran que electorado de Nuevo León es antisistema, sin lealtades y extremadamente fluctuante (es el único estado que ha elegido a un candidato independiente). Vemos que el PAN conserva sus feudos y que MORENA sustituye al PRI en casi todos los estados. AMLO cuenta con una aprobación elevada en los estados, con un promedio del 58% (el peor evaluado es Querétaro, bastión del PAN, donde cuenta con 49%). Sin embargo, esto no tiene correlación automática con darle el voto a MORENA. Es decir, el votante puede estar satisfecho con

el desempeño del presidente, pero prefiere a otro partido u otros candidatos con anclaje local.

### ***Congreso y circunscripciones***

De acuerdo con Oraculus (2021b), MORENA obtendrá la mayoría relativa en el Congreso (234) y JHH tendrá 327 miembros (es un número cercano a la mayoría calificada (334), que le permite hacer, entre otros, modificaciones a la Constitución). Ahora bien, más allá de los 300 diputados de cada distrito por mayoría relativa –uninominales–, existen otros 200 plurinominales que se atribuyen en función de la totalidad de votos que obtiene una fuerza en todos los estados que conforman una de las cinco circunscripciones en que se divide el territorio. Cada circunscripción cuenta con 60 diputados por elección directa y 40 de manera porcentual.

Se ha sugerido utilizar dicho agregado poblacional de circunscripciones para facilitar el análisis de la tendencia del voto. De hecho, al comparar la elección de 2012 y de 2018, se observa la evolución de la tendencia de voto a favor de AMLO por circunscripción. Se sugiere que la ventaja de AMLO en 2018 fue gracias a que sedujo una parte del electorado fluctuante de la C1 y la C2 (+15 y +10 respectivamente), creció en la C3 y en la C5 (+15 y +12 respectivamente) y lo conservó en la C4 (Aragón, Fernández y Lucca, 2019, p. 301). Para las elecciones de 2021, los sondeos muestran, por un lado, que a MORENA –como a AMLO– aún le cuesta penetrar en la C1, y que en la C2 le es casi imposible (41% y 21% respectivamente). Por otro lado, se puede apreciar que conserva la mayoría en la C4 y C5 (67% y 54% respectivamente), aunque consolida la C3 como bastión oficialista con 85% (Tabla 4).

*Tabla 4. Tendencias de voto para MORENA en el Congreso y porcentaje del voto a favor de AMLO en las elecciones de 2012 y de 2018, desagregado por circunscripciones.*

	Estados	Diputados 2021		A favor de AMLO	
		Afin MORENA	Oposición	2012	2018
C1	BC, BCS, CHIH, DGO, JAL, NAY, SIN y SON	25 (41%)	35 (58%)	24	39
C2	AGS, COA, GTO, NL, QRO, SLP, TAM y ZAC	13 (21%)	42 (79%)	20	30
C3	CAMP, CHIA, OAX, QRO, TAB, VER y YUC	51 (85%)	9 (15%)	34	49
C4	CDMX, GRO, MOR, PUE y TLAX.	38 (67%)	18 (32%)	47	48
C5	COL, HGO, EDOMEX y MICH	34 (54%)	23 (45%)	33	45

Elaboración propia con base en datos de Massive Caller (2021a) y Aragón, Fernández y Lucca (2019, p. 301). DGO: Durango; AGS: Aguascalientes; COA: Coahuila; GTO: Guanajuato; TAM: Tamaulipas; CHIA: Chiapas; OAX: Oaxaca; TAB: Tabasco; VER: Veracruz; YUC: Yucatán; CDMX: Ciudad de México; MOR: Morelos; PUE: Puebla; HGO: Hidalgo; EDOMEX: Estado de México.

Según *El Financiero*, de los estados donde la contienda será más competitiva, cinco se encuentran en la C1 y C2 (CHI, NL, SLP, SIN y SON) y es un hecho que la oposición gana uno (BCS). Según las mediciones de Massive Caller en la C1, VxM logra 35 de los distritos (sin alianza, la suma de los tres partidos daría 8) y JHH tendrá 25 (de los cuales MORENA obtiene 12, mientras que suma 13 con su coalición). En la C2, el PAN, sin alianza, gana en 34 distritos (a los que se suman 8 de VxM para terminar con 42 diputados) y JHH solo gana en 13 (Tabla 4).

Esto hace pensar que la C2, en la que para MORENA ha sido casi imposible penetrar, es la única circunscripción donde, si bien AMLO empató en 2018, el voto duro del PAN es muy leal. Al observar la tendencia de voto por regiones, observamos que el voto fluctuante del norte y de occidente (C1 y C2) no se ha movido a favor de MORENA,

aunque su voto incondicional se estabiliza en el sur y centro del país en las restantes (C3, C4 y C5).

Por otro lado, contrariamente a lo que sucede en las gubernaturas –donde no hay precedentes de gobiernos de MORENA–, en la elección de 2018 se renovaron las alcaldías de la Ciudad de México y MORENA obtuvo 11 de las 16 alcaldías,<sup>2</sup> el PRI ganó una (Cuajimalpa) y el PAN-PRD controla cuatro (Milpa Alta, Carranza, Juárez y Coyoacán) (INE, 2018). Todas estas se renuevan cada tres años, por lo que los pronósticos para la elección de 2021 es que MORENA seguirá sin poder ganar Cuajimalpa y Juárez. Sin embargo, arrebataría dos (Milpa Alta y Carranza), perdería dos (Contreras y Obregón) y la tendencia sigue muy cerrada en dos más (Hidalgo y Tlalpan). Es decir, MORENA gana en 10 alcaldías, es competitivo en 2 y pierde en 4 (Moreno, 12/04/2021; Massive Caller, 2021b). Dicho de otra manera, conserva dos terceras partes de las alcaldías de la capital, con lo que establece una suerte de media luna geográfica: la oposición obtiene cuatro en el oeste –mayor poder adquisitivo– y tiende a ser competitiva en dos del sur, aunque arrasa en diez del norte, centro, este y sureste.

## **Polarización: pandemia e internet**

Aunque el fenómeno polarizador aqueja en la actualidad a la mayoría de las democracias (Alcántara y Martí i Puig, 2020; Przeworski, 2019, p. 240), el hecho de vincularlo a la pandemia, a la saturación de información y a la despartidización provoca una grieta identitaria cada vez más profunda entre el nosotros y el ellos (Azari, 03/11/2016) visible para el caso mexicano (Aragón y Lucca, 2020, p. 234; Aragón, 2021; Vargas, 2021). A continuación, observaremos los efectos que tiene votar en pandemia.

<sup>2</sup> Cuajimalpa, Benito Juárez, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Tlalpan, Azcapotzalco, Gustavo I. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Cuauhtémoc, Carranza.

## ***Pandemia y vacunación***

Las encuestas publicadas por *El Financiero* muestran que los primeros meses de pandemia impactaron de manera importante en la intención de voto para MORENA, puesto que cayó del 33% (enero 2020) al 18% (marzo 2020). Esta tendencia comienza a invertirse en julio (26%) para estancarse de septiembre a enero (39%). Aumentó a 44% el mes siguiente y en marzo contaba con el 40% (Moreno, 08/04/2021).

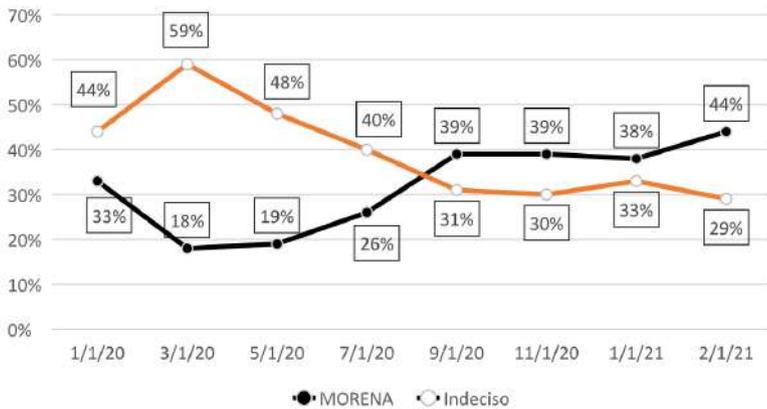
Esto quiere decir que MORENA no solamente alcanza la intención de voto prepandémica, sino que la supera. De hecho, encuestas recientes mostraron que la pandemia no impacta sobre AMLO, puesto que, a pesar de que el 47% considera que la economía nacional empeoró desde marzo de 2020, la mayoría culpa a la COVID-19 (56%) y solo el 29% al presidente (Reforma, 16/04/2021). Sin duda, la llegada de las vacunas –a finales de 2020– tuvo un efecto en el incremento de intención de voto y modificación de percepciones. Por ejemplo, a inicios de 2021 los principales problemas que percibían los capitalinos eran la COVID-19 (47%), la inseguridad (22%) y la economía (21%) (Moreno, 12/01/2021). Tres meses después, y con una campaña de vacunación presente, la COVID-19 solo era considerada como un problema por el 20%, mientras que para el 41% la inseguridad aún era un problema (Moreno, 14/04/2021 y 23/04/2021). Esto muestra que los temas determinantes para decidir el voto se encuentran en transformación: de acuerdo con Buendía y Márquez (2021, p. 13), para el 37% la situación económica es clave, mientras que el 28% considera que es el manejo de la pandemia, y el 16%, el combate a la corrupción.

No obstante, el impacto es divergente entre los distintos votantes. De aquellos que votarán por MORENA, el 64% considera que la vacunación ha sido administrada muy bien o bien (el 25% lo ve mal o muy mal). Por otra parte, entre los votantes de Va Por México solo el 11% lo considera muy bien y o bien, mientras que el 35% lo ve negativo (Moreno, 03/03/2021).

La evolución de la vacunación aún tendrá influencia en los comicios, puesto que trae una sensación de alivio que se relaciona

directamente con el presidente y su gobierno. El efecto que tienen la pandemia y la vacunación son favorables al oficialismo, principalmente alrededor de sus votantes (Mitofsky, 31/03/2021; Moreno, 03/03/2021). Sin embargo, no ha logrado romper ese voto enconado anti-AMLO, ni seducir al voto fluctuante de los indecisos, verdadero desafío para la 4T, ya que durante 2020 fluctuaron entre 44%, 59% y 29% (Gráfica 2). En cuanto a Va Por México, no vemos cambio alguno desde enero de 2020 hasta febrero de 2021 (Moreno, 03/03/2021). El voto indeciso es, paradójicamente, la fuerza opositora más sólida.

Gráfica 2. Tendencia de voto por MORENA y el voto fluctuante (indeciso)



Elaboración propia con base en datos de Moreno (03/03/2021).

### ***Infodemia e internet***

En un brillante texto, la economista Julia Cagé (2015) demuestra que los medios se han convertido en un arma política al servicio de grandes corporaciones, contrariamente a la imagen de neutralidad e independencia que se atribuyen. La batalla de internet se convirtió en

un aspecto clave de las campañas políticas (Albertini y Doucet, 2016). El uso de la desinformación y de estrategias políticas ancladas en las nuevas tecnologías, determinante durante las elecciones, usa mecanismos innovadores de persuasión (Chagas, Modesto y Magalhaes, 2019).

Se ha sugerido que, en América Latina, las nuevas tecnologías están “transformando tanto la forma de consumir como de mirar y actuar políticamente en el mundo” (Alcántara y Martí i Puig, 2020, p. 22). El elector mexicano, usuario asiduo de internet, no es ajeno a dicha transformación, puesto que exige información rápida y de manera frecuente (Moreno, 2017). No obstante, esto debe ser matizado, en tanto que, según el reporte de LAPOP (Lupu, Zechmeister y Ramírez Bustamante 2019, p. 55), en México solo el 42% cuenta con un *smartphone* y, aunque la plataforma más utilizada es WhatsApp (55%), solo un tercio afirma recibir información política de manera diaria o semanal (el 8% del total de la población). Signa Lab (2020) estudia la dinámica de las redes y concluye que se han comenzado a construir espacios virtuales que antagonizan el nosotros y el ellos mediante la escucha de, únicamente, voces afines.

Todos estos elementos, en un contexto de pandemia, pueden modificar ampliamente el electorado fluctuante. De hecho, después de que la OMS declarase el brote de la COVID-19, intuyó que otro fenómeno –amplificado por las redes sociales e internet– se propagaba más lejos y rápido que el virus mismo: la infodemia. Es definida como “cantidad excesiva de información –en algunos casos correcta, en otros no– que dificulta que las personas encuentren fuentes confiables y orientación fidedigna cuando las necesitan” (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2020). Este tipo de información durante campañas electorales puede tener consecuencias importantes. Aunque, por lo pronto, ni la infodemia ni las nuevas tecnologías parecieran tener un impacto en la elección de 2021, sin duda serán clave para la elección presidencial de 2024.

## Conclusión

El presente texto intentó ofrecer una radiografía de lo que implica realizar una elección en un contexto pandémico que ha trastocado cada partido y a cada actor político, lo cual conlleva una modificación de la estrategia electoral para cada fuerza o coalición. Para eso, nuestro texto yuxtapone lo que está en juego en la próxima elección intermedia, las distintas coaliciones posteriores al triunfo de MORENA y, por último, el impacto que tiene la pandemia en el espacio público previo a la contienda electoral.

Mostramos que la oposición se vio obligada a realizar una coalición inconsistente ideológicamente como última opción para intentar contrarrestar la elevada aprobación de AMLO. De la misma forma, pareciera ser que MORENA está aprendiendo a deslindarse de AMLO en algunos aspectos. Esto se debe a que algunas encuestas muestran que la aprobación del presidente ha disminuido entre 2019 y 2021. En ese sentido, pasó de 66% a 61%, mientras que su partido político creció de 32% a 40% en el mismo período (Moreno, 08/04/2021). Otros sondeos muestran igualmente que la caída del Ejecutivo no impacta en su formación partidaria (Abundis, 01/12/2020). A pesar de eso, el partido aún se encuentra un 20% por debajo de su líder.

El presente trabajo identificó que la pandemia tuvo un impacto extremadamente negativo en la aprobación de AMLO durante el primer semestre de 2020, pero que, si bien en la segunda mitad del año tuvo una ligera recuperación, la llegada de las vacunas a principios de 2021 le permitió recuperarse. Es decir, la crisis sanitaria fue nociva en un principio, aunque finalmente útil para demostrarle a la población una suerte de esperanza, lo cual impacta en las percepciones ciudadanas favorables hacia AMLO y su partido.

Por otro lado, se demostró que en términos territoriales el electorado es muy heterogéneo. En ocasiones, se vio influido por lo nacional, mientras que, en otras, se mostró mucho más localista. Por citar un ejemplo, algunos estados viven un movimiento constante en

las tendencias (NL, TLX, SLP, CAM) mientras que en otros el voto es estable. Pudimos revelar también que la alianza Va Por México, aunque desfigura al electorado, logra capturar a aquel voto anti-AMLO e indeciso que escoge más por una discrepancia identitaria que en favor de un programa. Si bien Pasquino (2020, p. 23) considera que las alianzas impulsan el pluralismo y las negociaciones internas, para el caso mexicano dicha alianza es puramente pragmática. De hecho, los sondeos revelan que la oposición sigue acéfala de liderazgo y sin poder capitalizar los errores tanto de AMLO como de MORENA, sin construir una narrativa, tono o propuestas que impacten en la población.

En conclusión, MORENA controlará el Ejecutivo, será el partido político con más estados gobernados y conservará la mayoría relativa en la Cámara baja. México es un caso en el que la evolución del sistema de partidos sigue inacabada y la gran incertidumbre es saber qué hará la oposición para proponer una opción real de triunfo, a sabiendas de que, al parecer, MORENA está aprendiendo a desvincularse de AMLO. Este escenario plantea una inquietud: en qué medida es saludable para el país y la democracia que un partido sin experiencia “aprenda” a navegar sin su capitán, puesto que todavía está sujeto a errores crasos, transformaciones bruscas, reordenamientos profundos y conflictos mayores. La elección de 2021 puede ser el inicio de un nuevo sistema de partido hegemónico frente a una oposición vacua, sin sentido y presa de su propio laberinto. Igualmente, podemos preguntarnos en qué medida la instrumentalización de la pandemia por parte de AMLO ha sido clave para “justificar” ciertos fracasos de la 4T, mecanismos que no podrán ser utilizados en las elecciones presidenciales de 2024.

## Bibliografía

Abundis, Francisco (21 de septiembre de 2020), La preferencia electoral por Morena: nacional vs. local. *Milenio*, 21/09/2020. <https://www.milenio.com/opinion/francisco-abundis/columna-francisco-abundis/preferencia-electoral-morena-nacional-vs-local>

Abundis, Francisco (11 de diciembre de 2020). El Presidente solo en su aprobación. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/francisco-abundis/columna-francisco-abundis/el-presidente-solo-en-su-aprobacion>

Abundis, Francisco (11 de marzo de 2021). La aritmética electoral. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/francisco-abundis/columna-francisco-abundis/la-aritmetica-electoral>

Alcántara, Manuel y Martí i Puig, Salvador (eds.) (2020). *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19*. Madrid: Marcial Pons.

Albertini, Dominique y Doucet, David (2016). *La Fachosphère. Comment l'extrême droite remporte la bataille du net*. París: Flammarion.

Aragón Falomir, Jaime (2021). Pandemia global y desigualdades locales: implosión política, económica y social en México. *Etudes Caribéennes*, 49.

Aragón Falomir, Jaime; Fernández, Alfredo y Lucca, Juan B. (2019). Las elecciones de 2018 en México y el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). *Estudios Políticos*, 54, 286-308. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a14>

Aragón Falomir, Jaime; Lucca, Juan B. y Pérez Talia, Marcos (2021). Los tiempos de las transiciones a la democracia en Paraguay y México [en evaluación].

Aragón Falomir, Jaime y Lucca, Juan B. (2020). ¿La “grieta” mexicana? La polarización de la opinión pública en la era de Andrés Manuel López Obrador y del COVID-19. *Abya-Yala: Revista sobre acceso a justicia y derechos en las Américas*, 4(3), 228-245. <https://periodicos.unb.br/index.php/abya/article/view/36369>

Atilano, Julián (coord.) (2020). Los usos políticos de la pandemia. Narrativas y desinformación en México. *Documento de Trabajo*. PUEDJS. México: UNAM.

Azari, Julia (03 de noviembre de 2016). Weak Parties and Strong Partisanship Are a Bad Combination. *Vox*. <https://www.vox.com/mischiefs-of-faction/2016/11/3/13512362/weak-parties-strong-partisanship-bad-combination>

Buendía & Márquez (02/03/2021). Aprobación presidencial. <http://buendiyamarquez.org/aprobacion-2021-01/>.

Buendía & Márquez (2021). Panorama electoral 2021. *Reporte Nacional Electoral*. [http://buendiyamarquez.org/wp-content/uploads/2021/02/210222\\_REPORTE\\_NACIONAL\\_ELECTORAL.pdf](http://buendiyamarquez.org/wp-content/uploads/2021/02/210222_REPORTE_NACIONAL_ELECTORAL.pdf).

Buendía, Jorge y Márquez, Javier (23 de febrero de 2021). Rumbo a San Lázaro, Morena aventaja a alianza opositora. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/rumbo-san-lazaro-morena-aventaja-alianza-opositora>

Cagé, Julia (2015). *Sauver les médias. Capitalisme, financement participatif et démocratie*. París: Le Seuil.

Cansino, César y Pérez Morales, José F. (2015). Alianzas electorales ideológicamente inconsistentes. El caso de México en perspectiva comparada. *MARCO (Marketing y Comunicación Política)*, 1. <https://revistas.usc.gal/index.php/marco/article/view/2766>

Chagas, Viktor; Modesto, Michelle y Magalhães, Dandara (2019). O Brasil vai virar Venezuela: medo, memes e enquadramento emocionais no WhatsApp pró-bolsonaro. *Esfera*, 14, 1-17. <http://dx.doi.org/10.31501/esf.v0i14.10374>.

Consulta Mitofsky (31 de marzo de 2021). Aprobación presidencial. Promedio Marzo 2021. <http://consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1428-aprobamlo21>

Devoto, Lisandro y Olmeda, Juan C. (2017). "Juntos pero revueltos". Estrategias electorales y coaliciones partidarias para la elección de diputados locales en los estados mexicanos (2000-2016). *Colombia Internacional*, 90, 157-187. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.06>

Encuesta: Lidera Morena preferencias de diputados federales (16 de abril de 2021). *Reforma*. <https://www.reforma.com/encuesta-lidera-morena-preferencias-de-diputados-federales/ar2164487>

Flores, Efrén (2021). La burocracia de élite disminuye con AMLO. Es 35% menos que con Fox, pero 10% menos que con Peña. *Sin Embargo*. <https://www.sinembargo.mx/29-01-2021/3927390>

Garrido, Sebastián y Freidenberg, Flavia (2020). El poder del voto. Cambio electoral y sistemas de partidos a nivel federal en México en 2018. *Política y gobierno*, 27(2), 292-313. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1279>

IPC (2021). Índice de percepción de la corrupción 2020. *Transparency International*. [https://mcusercontent.com/61dfdb1c3176a38518ac0dc4d/files/0b99ed7b-4892-444d-af17-2aba9e067d79/CPI2020\\_Report\\_ES\\_WEB\\_.pdf](https://mcusercontent.com/61dfdb1c3176a38518ac0dc4d/files/0b99ed7b-4892-444d-af17-2aba9e067d79/CPI2020_Report_ES_WEB_.pdf)

Katz, Richard S. y Mair, Peter (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1), 5-28. <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>.

Lupu, Noam; Zechmeister, Elizabeth y Ramírez Bustamante, Mariana (2019). Social media and political attitudes. En Elizabeth Zechmeister y Noam Lupu (eds.), *Pulse of Democracy*, (pp. 52-65). Nashville: LAPOP.

Latinbarómetro (2018). Informe 2018. IBD.

Levitsky, Steven; Loxton, James y Van Dyck, Brandon (2016). Introduction. En Steven Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck y Jorge I. Domínguez (eds.), *Challenges of Party Building in Latin America* (pp. 1-48). Massachusetts: Cambridge University Press.

Lucca, Juan B. (2019). Teoría y política en la génesis de MORENA como nuevo partido. *Estudios Políticos*, 49, 38-59. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2020.49.72396>

Mair, Peter (2013). *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. Londres-Nueva York: Verso.

Massive Caller (2021a). Encuestas 2021 Gubernaturas. <https://www.massivecaller.com/publicNews.html>

Massive Caller (2021b). Encuestas 2021 Municipios.

Moreno, Alejandro (2017), *El cambio electoral. Votantes, encuestas y democracia en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Moreno, Alejandro (12 de enero de 2021). El 66% de los habitantes de la CDMX se siente muy preocupado por el COVID. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/el-66-de-los-habitantes-de-la-cd-mx-se-siente-muy-preocupado-por-el-covid/>

Moreno, Alejandro (05 de febrero de 2021). Electores, rumbo al 6 de junio. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-moreno/electores-rumbo-al-6-de-junio/>

Moreno, Alejandro (03 de marzo de 2021). Morena toma “vuelo” con las vacunas: se dispara a 44% la intención del voto hacia el partido. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/morena-toma-vuelo-con-las-vacunas-se-dispara-a-44-la-intencion-del-voto-hacia-el-partido/>

Moreno, Alejandro (07 de abril de 2021). Elecciones a gobernador 2021: Morena aventaja en 8 estados, PAN en 2 y 5 tienen elección cerrada. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/04/06/elecciones-a-gobernador-2021-morena-aventaja-en-8-estados-el-pan-en-2/>

Moreno, Alejandro (08 de abril de 2021). A 2 meses de la elección, Morena lidera con 40% la intención de voto para San Lázaro. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/04/08/morena-saborea-mayoria-en-san-lazaro-lidera-con-40-las-preferencias-ciudadanas/>

Moreno, Alejandro (09 de abril de 2021). Gobernadores reprobados: sólo 4 de 15 mandatarios salientes gozan del respaldo ciudadano. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/04/09/gobernadores-reprobados-solo-4-de-15-mandatarios-salientes-gozan-del-respaldo-ciudadano/>

Moreno, Alejandro (09 de abril de 2021). Contiendas estatales. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandra-moreno/2021/04/09/contiendas-estatales/>

Moreno, Alejandro (12 de abril de 2021). Elecciones CDMX 2021: empate estadístico en Coyoacán, Tlalpan y Miguel Hidalgo. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/04/12/elecciones-cdmx-2021-empate-tecnico-en-coyoacan-tlalpan-y-miguel-hidalgo/>

Moreno, Alejandro (14 de abril de 2021). La inseguridad desplaza al COVID como la principal preocupación de las y los capitalinos. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/04/14/la-inseguridad-desplaza-al-covid-como-la-principal-preocupacion-de-las-y-los-capitalinos/>

Moreno, Alejandro (23 de abril de 2021). Inseguridad y economía superan al COVID: son la principal preocupación de las y los mexicanos. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/04/23/inseguridad-y-economia-destrojan-al-covid-son-la-principal-preocupacion-de-las-y-los-mexicanos/>

Olmeda, Juan C. y Devoto, Lisandro M. (2019). ¿Unidos o Separados? Dimensionando el éxito de las coaliciones electorales a nivel subnacional en México (2000-2016). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 235, 298-326. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.61872>

Olvera Rivera, Alberto (ed.) (2010). *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. Ciudad de México: CIESAS.

Oraculus (2021a). Aprobación Presidencial. <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>

Oraculus (2021b), Elección para la Cámara de Diputados 202. <https://oraculus.mx/diputados2021/>

Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2020). Entender la infodemia y la desinformación en la lucha contra el COVID-19. Hoja informativa N. 5. Organización Mundial de la Salud.

CEPAL (2021). Panorama fiscal de América latina y el Caribe. Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas.

Pasquino, Gianfranco (2020). Los sistemas de partidos en Italia: Una evolución inacabada. *Revista de Estudios Políticos*, 189, 19-39.

Pettinà, Vanni y Rojas, Rafael (eds.) (2020). *América Latina. Del estallido social a la implosión económica y sanitaria post Covid-19*. Lima: Crítica.

Plotowski, Luke (2020). 2020 Mexico National Phone Survey. *America's barometer*. Vanderbilt University.

Przeworski, Adam (2019). *À quoi bon voter ?* Ginebra: Markus haller.

Punto final a reforma de subcontratación (20 de abril de 2021). *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/04/20/senado-aprueba-en-lo-general-reformas-sobre-outsourcing/>

Reynoso, Diego y Espinosa, Orlando (2017). *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los Estados Mexicanos*. Ciudad de México: Editorial Tirant Lo Blanch.

Ruta 2021: Cinco mujeres a la cabeza en estados (09 de marzo de 2021). *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2021/3/9/ruta-2021-cinco-mujeres-la-cabeza-en-estados-267294.html>

Signa\_Lab (2020). Los límites de la democracia: la 4T y la construcción del enemigo. ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara. <https://signa-lab.mx/2020/10/13/los-limites-de-la-democracia/>

Vargas González, Pablo (2021). La grieta política mexicana: polarización de proyectos políticos 1988-2018. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*,

28(80), 115-145. <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/7084>.

Vivero Ávila, Igor (2018). El ciclo de las elecciones mexicanas: de la hegemonía a la competencia. En Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina (eds.), *Elecciones y partidos en América latina en el cambio de ciclo* (pp. 281-303). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.



# Crisis sanitaria y política

## Paraguay va a las urnas

*Marcos Pérez Talia*

### **Introducción**

En noviembre de 2020, Paraguay debió llevar a cabo sus séptimas elecciones municipales desde el inicio de la transición a la democracia, en 1989. Sin embargo, la pandemia originada a causa de la COVID-19 ha hecho que las elecciones reprogramen, primero, por unas semanas y, finalmente, por un año. Eso obligó, además, a extender el mandato de los intendentes y concejales por el tiempo que duró la postergación.

Durante los primeros meses de la pandemia, Paraguay manejó bastante bien la circulación y contagio del virus. Sin embargo, a comienzos de 2021, los números sanitarios se descontrolaron, lo cual dio inicio a una importante crisis política, con manifestaciones ciudadanas en las calles, e incluso con la quema de una parte de la sede del Partido Colorado. El presidente, Mario Abdo, fue sometido a juicio político por el mal manejo de la pandemia y por la falta de vacunas, aunque fue salvado nuevamente –como en 2019– por la facción colorada del ex presidente Horacio Cartes, su rival interno.

Este trabajo pretende explorar brevemente la crisis sanitaria que suscitó la pandemia de COVID-19, y la consecuente crisis política, en sintonía con las elecciones municipales de 2020, reprogramadas para 2021. En ese sentido, el trabajo se desarrolla en tres secciones: primero, se lleva a cabo un recorrido histórico de las elecciones municipales desde el inicio de la era democrática; una segunda sección, donde se pone el acento en el derrotero sanitario de la pandemia en Paraguay desde su génesis; y, finalmente, un tercer momento, donde se describe muy sucintamente la dinámica política en estos tiempos de crisis.

## **Las elecciones municipales en tiempos democráticos**

Paraguay padeció la dictadura más longeva de Sudamérica entre 1954 y 1989, merced al gobierno autoritario del general Alfredo Stroessner. Con la transición a la democracia, iniciada en febrero de 1989, se ejecutaron una serie de pasos para desmontar el viejo régimen dictatorial caído en desgracia.

Uno de esos pasos cruciales fue la organización de la primera elección municipal nacional con voto directo, libre y democrático, realizada el 26 de mayo de 1991. Desde entonces, se ha llevado a cabo, de forma ininterrumpida, un total de seis elecciones municipales (1991, 1996, 2001, 2006, 2010 y 2015).

Los gobiernos municipales son ejercidos por intendentes y concejales, quienes son elegidos mediante el voto directo de los ciudadanos de cada municipio del país, y el ejercicio de sus funciones dura cinco años. Las elecciones se realizan a mitad del mandato presidencial, por lo cual funcionan, de algún modo, como termómetro de la política nacional.

Los intendentes son electos por mayoría simple de votos de los electores registrados en el padrón electoral de cada distrito. Pueden ser reelectos al cargo una sola vez, siempre que presenten renuncia a su cargo tres meses antes de la fecha marcada para las elecciones.

La composición de las Juntas Municipales, en cambio, es definida de forma proporcional, también en comicios directos, mediante la presentación de listas cerradas –desde 2019, con voto preferencial– por cada partido o movimiento. Por su parte, los integrantes de las Juntas Municipales pueden ser reelectos de manera ilimitada.

*Tabla I. Histórico de resultados municipales de los partidos tradicionales en la era democrática (1991-2015)*

	1991		1996		2001	
	% de votos	Intendencias	% de votos	Intendencias	% de votos	Intendencias
Partido Colorado	41,60%	155	48,50%	162	49,20%	146
Partido Liberal	32%	41	35,80%	48	34%	66
	2006		2010		2015	
	% de votos	Intendencias	% de votos	Intendencias	% de votos	Intendencias
Partido Colorado	49,60%	152	45,40%	135	45,80%	148
Partido Liberal	31,80%	68	32,60%	86	32,50%	75

Fuente: Došek, Pérez Talia y Duarte Recalde (2016, p. 143).

El aparente equilibrio de fuerzas del viejo bipartidismo, que data de 1887, cedió definitivamente durante los gobiernos autoritarios del siglo XX, y se inclinó a favor del coloradismo. La alianza que sostuvo al régimen autoritario stronista (1954-1989) se sustentó en tres pilares: Estado, Fuerzas Armadas y Partido Colorado. Eso afectó

negativamente el nivel de organización electoral de la oposición no colorada, especialmente del Partido Liberal. Con el advenimiento de la democracia en 1989, los partidos opositores se vieron obligados a organizarse rápidamente para los nuevos desafíos electorales que imponía la nueva agenda democratizadora (Abente Brun, 2010; Pérez Talia, 2019).

Sin entrar en las especificidades de cada una de las seis elecciones municipales de la era democrática, la Tabla I muestra que la competencia político-electoral a nivel local en Paraguay aún mantiene un formato bipartidista, de modo muy parecido a la política a nivel nacional. Los dos partidos tradicionales reciben la mayor parte del porcentaje de votos y, gracias a ello, controlan con sus propios candidatos la mayoría de las intendencias. (Došek, Pérez Talia y Duarte Recalde, 2016).

Las intendencias y concejalías son espacios claves a la hora de dinamizar la organización territorial de los partidos tradicionales. La fuerte presencia territorial de los colorados y liberales a lo largo del país está muy vinculada –también– al éxito electoral en cada distrito municipal. La disputa constante, no solo por el Poder Ejecutivo y Legislativo nacional, sino también municipal, hace que la dirigencia territorial esté en continuo movimiento, todo el tiempo, y que sirva de fuente de vitalidad partidaria.

Las séptimas elecciones municipales de la era democrática debían realizarse inicialmente en noviembre de 2020. Con el argumento de redireccionar hacia la lucha contra la pandemia el dinero que significarían las elecciones, se decidió posponerlas por un año. No obstante, sin perjuicio del noble afán de ahorro por parte del gobierno, quedó flotando en el ambiente cierto llamado de atención por parte de las autoridades del Partido Colorado, dado que esta crisis sanitaria también puso el foco de atención en la histórica (mala) gestión pública del coloradismo, que gobierna casi ininterrumpidamente desde hace más de sesenta años. En el siguiente apartado, se desarrolla el derrotero de la pandemia en Paraguay y el modo en que afectó el proceso político, no solo municipal sino también nacional.

## La pandemia en Paraguay

En el primer año de pandemia, Paraguay controló con cierto éxito el curso de los acontecimientos. En marzo de 2020, con muy pocos casos y sin esperar que el virus se propague, el gobierno nacional decretó el cierre total de fronteras y ordenó una cuarentena estricta que duró algunos meses. Los repatriados del extranjero debían permanecer en cuarentena en albergues autorizados por el gobierno, lo cual ayudó al control de contagios.

Durante los primeros meses, el gobierno nacional se puso como objetivo fortalecer el débil sistema de salud paraguayo. Sin perder mucho tiempo, se iniciaron procesos licitatorios para 1) dotar a centros sanitarios de insumos y equipamientos; 2) construir dos hospitales de contingencia en Asunción e Itauguá; y 3) disponer de más profesionales de blanco. De hecho, Paraguay inició la pandemia con números calamitosos en cuanto a sistema de salud, ya que –para marzo de 2020– solo contaba con 20 camas de terapia intensiva con los respiradores necesarios. Además, el país disponía de aproximadamente 775 camas de terapia intensiva y solo 110 profesionales médicos terapistas para una población de más de 7 millones (Duarte Recalde, 02/04/2020). Con esos números paupérrimos, estaba claro que la cuarentena obligatoria de inicio era la única opción para salvar al país de una tragedia inminente.<sup>1</sup>

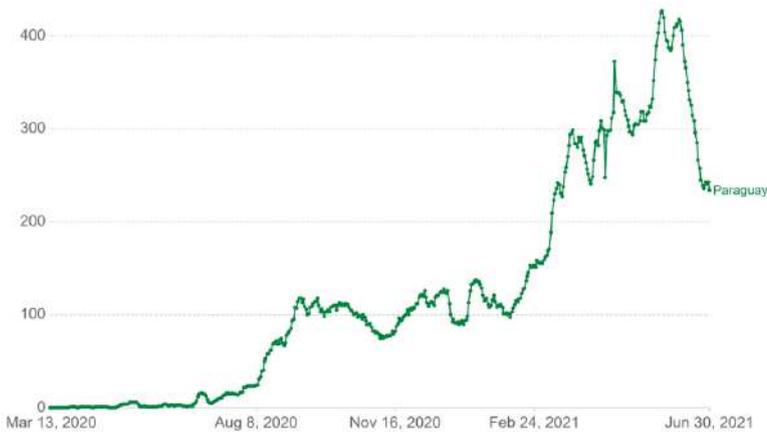
Tras el éxito de la primera etapa, el gobierno decidió avanzar en la flexibilización hacia una “cuarentena inteligente”. Con números estables y dentro de los parámetros recomendados, en octubre se anunció una “nueva normalidad” con el llamado “modo COVID de vivir”. Eso implicó la reanudación paulatina de la vida social y la apertura de fronteras, especialmente con Brasil.

Sin embargo, a inicios de 2021, cuando Paraguay estaba por cumplir un año de haberse librado de lo peor de la pandemia, todo se

<sup>1</sup> Cabe agregar, además, que para entonces Paraguay atravesaba una epidemia de dengue. Hacia fines de marzo de 2020, 53 personas habían fallecido de dengue.

desbordó, en términos del aumento sostenido de contagios y fallecidos. La proliferación de eventos sociales, así como el crecimiento del turismo interno y externo, especialmente en Brasil (donde ya afloraba la temida cepa de Manaus, entre otras), acabaron repentinamente con el “milagro paraguayo”.

*Gráfico I. Evolución de casos en Paraguay por millón de habitantes (al 30 de junio de 2021)*



Fuente: Johns Hopkins University.

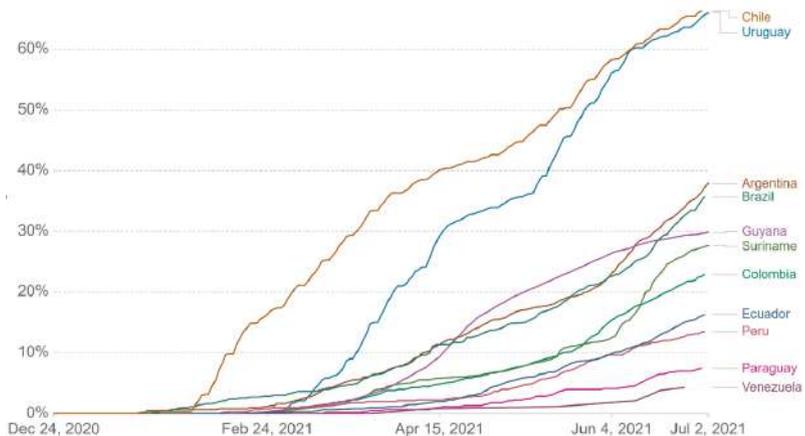
Eso provocó una saturación inmediata del sistema de salud, lo que, sumado a la falta de llegada de vacunas contra la COVID-19 y las constantes denuncias de hechos de corrupción del gabinete presidencial, dio inicio a una serie de manifestaciones e incidentes en el país. Estos hechos fueron bautizados como el “marzo paraguayo de 2021”, que impactó no solo en la destitución de varios ministros, sino que el propio presidente, Mario Abdo, tuvo que sortear un nuevo juicio político que casi le cuesta el cargo (como se verá en el siguiente apartado).

El otro déficit de la lucha contra la pandemia guarda relación con el proceso de vacunación. La gran apuesta del gobierno paraguayo

fue el mecanismo COVAX. El propio asesor presidencial, Federico González, reconoció que la estrategia del gobierno fue pagar el menor precio posible por las vacunas y que, al final, eso acabó por retrasar la entrega (ABC, 18/05/2021). En medio de la urgencia de la crisis sanitaria y política, se suscribieron contratos para adquirir nuevas vacunas por fuera de COVAX. No obstante, los laboratorios ya tenían compromisos asumidos previamente con otros países, lo cual dificultaba el cumplimiento a corto plazo.

La esperanza de la lucha contra la COVID-19 se sustentó en la importante cantidad de donaciones de vacunas que llegaron desde Chile, India, Emiratos Árabes Unidos, México, Uruguay y Qatar. A modo de ejemplo, al 15 de junio de 2021, Paraguay había recibido un total de 1.131.400 vacunas. De ese total, 658.800 fueron compradas, mientras que 472.600 fueron donaciones (ABC, 15/06/2021). Es decir, a mitad de año, el 42% de las vacunas disponibles en el país fue producto de la gentileza de otros países. La escasez de vacunas afectó naturalmente el porcentaje de vacunados en el país.

*Gráfico II. Porcentaje de personas en Sudamérica que recibieron al menos una dosis de vacuna contra la COVID-19*

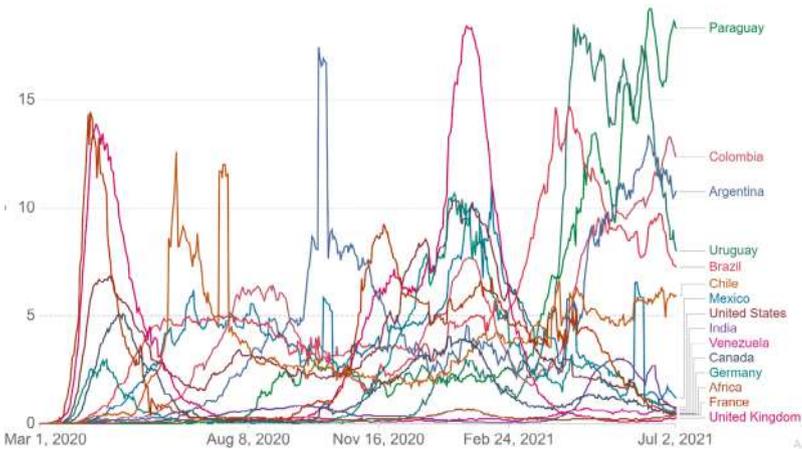


Fuente: Johns Hopkins University.

Los números comparados de vacunación en Sudamérica muestran que, al menos en la primera mitad del año 2021, la gestión sanitaria de Paraguay está entre las peores, casi al nivel de Venezuela, que se ubica última en cuanto a administración de dosis.

Si se observan los datos de cantidad de muertes por millón de habitantes, el panorama es aún peor. Paraguay no solo está en el peor lugar a nivel regional sino también mundial, tal como se observa en el Gráfico III.

*Gráfico III. Cantidad de muertes por millón de habitantes a nivel mundial*



Fuente: Johns Hopkins University.

Todo lo concerniente al (mal) manejo de la pandemia –sea por la falta de vacunas o por la histórica gestión deficitaria en materia de salud pública– acabó por afectar también el proceso político, lo cual se desarrolla a continuación.

## La dinámica política en el marco de la crisis sanitaria

El Partido Colorado, al tiempo que triunfó en 2018 en el Poder Ejecutivo, alcanzó en Diputados las bancas suficientes (42 escaños) para obtener mayoría absoluta (mitad más uno, es decir, 41). No ocurrió lo mismo en Senadores, ya que con sus 17 escaños alcanzados quedó a 6 de obtener mayoría absoluta (mitad más uno, es decir, 23). Eso le obliga constantemente a buscar acuerdos y negociaciones (Aragón Falomir et al., 2019, p. 58).

Tabla II. Distribución de escaños en el actual Congreso de Paraguay (2018-23)

Diputados		Senadores	
Partido Colorado	42	Partido Colorado	17
Partido Liberal	30	Partido Liberal	13
Patria Querida	3	Frente Guasu	6
Encuentro Nacional	2	Patria Querida	3
Hagamos	2	Hagamos	2
Cruzada Nacional	1	Partido Democrático Progresista	2
Total	80	Cruzada Nacional	1
		UNACE	1
		Total	45

Fuente: elaboración propia.

A pesar de su urgente necesidad de ampliar legitimidad y bases de apoyo, el gobierno nacional se empeñó en hacer lo contrario. En 2019, estuvo a punto de ser destituido por juicio político luego de lo que la oposición denunció como “la traición del Acta secreta de Itaipú”. Solo fue salvado *in extremis* por la facción de Horacio Cartes, al

precio de quedar casi sometido a la voluntad política del cartismo (Villalba Portillo, 02/09/2019).

La pandemia de 2020 vino a convertirse, al decir de la politóloga argentina Julia Pomares (2020), en un “poderoso acelerador de tendencias ya existentes”. Con el objetivo de paliar el impacto de la pandemia, a instancias del Ejecutivo se han aprobado algunos paquetes legales.

El primer gran paquete legal aprobado por el Congreso a fines de marzo de 2020 fue la famosa Ley de Emergencia.<sup>2</sup> Este paquete legislativo incluyó, entre otras cosas, 1) la autorización al Ejecutivo de endeudamiento por un monto cercano a 2.000 millones de dólares para hacer frente al impacto económico y sanitario de la pandemia; 2) la autorización a las empresas públicas de luz eléctrica y agua potable para exonerar el pago de servicios básicos; 3) la autorización al ente tributario para postergar vencimientos, sumado a la disminución de algunos impuestos; 4) autorización al Banco Central para tomar medidas excepcionales que garanticen la liquidez del sistema financiero; 5) medidas de transparencia y rendición de cuentas, entre otras.

En el marco de las atribuciones que el Congreso le dio al Ejecutivo como consecuencia de la Ley de Emergencia, el presidente Mario Abdo resolvió suspender el pago de los aportes y subsidios que el Estado paraguayo otorga a los partidos políticos. Abdo Benítez justificó el recorte, para lo cual adujo que era momento de ser solidarios y que ello también debía abarcar a los partidos. Lo significativo del hecho es que esos recortes a los partidos afectan directamente el funcionamiento de dichas organizaciones políticas, y con mayor énfasis a los partidos opositores que no disponen del aparato estatal para financiar sus actividades, ventaja que sí ostenta la Asociación Nacional Republicana [ANR] desde hace muchas décadas. Sin desmerecer la idea de solidaridad en tiempos pandémicos, los partidos no debieron ser objeto de recortes en su fuente de financiación, máxime en un

<sup>2</sup> Ley No. 6.524/2020.

país gobernado por un partido casi hegemónico, con poco contrapeso opositor, cuya democracia convive con amenazas serias, como la financiación de la política por parte del narcotráfico y grupos criminales.

Otra cuestión importante fue la postergación de las elecciones municipales que debían hacerse en noviembre de 2020. Estas elecciones subnacionales se realizan a mitad del mandato presidencial y parlamentario. Funcionan, de algún modo, como elecciones de medio término y termómetro del ambiente político. Más allá de que algunos países en América Latina igual llevaron a cabo sus elecciones en medio de la pandemia, Paraguay tomó la decisión de prorrogar por un año el mandato de intendentes y concejales y las elecciones se pasaron para octubre de 2021. A ese efecto, el Congreso sancionó la Ley 6.547/2020, por la cual se reprogramaron las elecciones municipales y se ordenó al Tribunal de Justicia Electoral que establezca un nuevo calendario electoral para el año 2021. Como se indicó anteriormente, el argumento fue redireccionar esos fondos –que iban a ser destinados al proceso electoral– a la lucha contra la COVID-19.

En febrero de 2021, comenzó una fuerte subida de casos de COVID-19, lo cual ocasionó prácticamente un colapso sanitario, no solo por la falta de camas en terapias intensivas (UTI), sino también por la falta de medicamentos en los hospitales públicos. Eso incrementó las críticas en redes sociales y fomentó el inicio de una serie de manifestaciones ciudadanas en las calles, que fueron *in crescendo*.

El hilo conductor de las masivas protestas ya no era solo la deficiente gestión actual sino, además, la de un modelo histórico de gestionar la cosa pública que se muestra agotado en todas sus expresiones. El *hashtag* que es tendencia en redes sociales, #ANRNuncaMás,<sup>3</sup> apunta a una crisis, ya no de una sola facción, sino de un partido que gobierna desde 1947 (con excepción hecha de la alternancia con Lugo y el Partido Liberal en 2008-13).

<sup>3</sup> El Partido Colorado es también conocido como Asociación Nacional Republicana, en sus siglas ANR. De allí el *hashtag* #ANRNuncaMás.

A comienzos de marzo, hubo una serie de movilizaciones violentas que condujeron a un nuevo pedido de juicio político para destituir a Mario Abdo y a su vicepresidente, Hugo Velázquez. Como el procedimiento debe arrancar en Diputados (cámara acusadora), fue la bancada liberal unificada la que se encargó de preparar el libelo acusatorio. Si bien se sabía de antemano que en Diputados no había votos suficientes para destituir por juicio político al Ejecutivo –como consecuencia de la mayoría propia de los colorados–, el objetivo principal pasaba por desgastar al gobierno colorado y, de igual modo, mostrar que la oposición parlamentaria se encontraba unida en ese momento crítico.

El libelo acusatorio contra el Ejecutivo, que contaba en principio con el voto de 37 diputados opositores (29 del Partido Liberal, 3 de Patria Querida, 2 de Hagamos, 2 de Encuentro Nacional y 1 independiente), se resumía en: (i) mal manejo de la pandemia; (ii) compra tardía de vacunas contra la COVID-19; (iii) negociado corrupto con productos y camas provenientes de China; (iv) falta de medicamentos en los hospitales públicos; y (v) ventas irregulares al Estado.

Como era de esperarse, la mayoría colorada en Diputados olvidó por un momento las viejas rencillas de la lucha faccionaria entre los bloques de Mario Abdo y Horacio Cartes, y rechazaron en conjunto el segundo juicio político incoado al Ejecutivo. Como efecto no deseado en el Partido Colorado, este salvataje al presidente Abdo Benítez por parte de las facciones parlamentarias acabaron, en cierta medida, por afectar a toda la imagen del partido de gobierno. Si bien se sabe que el coloradismo –como en toda su historia– está partido en dos grandes grupos de poder (Cartes y Abdo) y que hoy gobierna uno de esos grupos, con la unificación de las bancadas para salvar a un gobierno muy golpeado en su legitimidad se reducen las chances del viejo juego colorado de ser gobierno y oposición al mismo tiempo. Se trata de una estrategia a la cual aspiraba la oposición, a pesar de saber *ex ante* que no tenían votos para el juicio político.

En los últimos meses, un sector colorado oficialista aún insistía en volver a posponer –una vez más– las elecciones municipales

a realizarse en 2021. El argumento oficial era el mismo de siempre: redirigir los fondos a la lucha contra la pandemia y evitar contagios masivos por la aglomeración (*Última Hora*, 22/04/2021). Desde la oposición se señaló que, en realidad, el motivo era posponer hasta la vacunación masiva, a fin de mejorar la legitimidad y aprobación del alicaído gobierno, lo cual, en última instancia, afecta las chances electorales del Partido Colorado.

El 20 de junio se realizaron, sin mayores inconvenientes, las elecciones internas de los partidos, a fin de que sus afiliados elijan los candidatos a intendentes y concejales que competirán en las generales de octubre de 2021.

## **A modo de cierre**

La pandemia de 2020 sorprendió a Paraguay con niveles calamitosos de infraestructura en salud pública. Hubo que improvisar sobre la marcha y acelerar la capacidad de respuesta desde el Estado para hacer frente a una situación que, vale recalcar, afectó a todo el mundo, sean países ricos o pobres.

La mala gestión sanitaria –tanto en términos históricos como la del gobierno actual– volvió al debate central en la política nacional. De hecho, por ese motivo casi le cuesta el cargo –vía juicio político– al Poder Ejecutivo. Como consecuencia de la indignación generalizada y múltiples manifestaciones ciudadanas, se instaló con fuerza el hashtag #ANRNuncaMás.

En el marco de las reformas planteadas luego del inicio de la pandemia, las elecciones municipales fueron pospuestas por un año. Esto se decidió, principalmente, con el objetivo de ahorrar costos y redireccionar fondos hacia la salud. Aunque también, muy entrelíneas, la medida se tomó porque el gobierno quería que pase la tormenta para no afectar las chances del Partido Colorado. Hasta último momento, siguieron insistiendo en volver a retrasar las elecciones.

En las municipales de octubre de 2021 se podrá ver cabalmente cuán afectada quedó la legitimidad del Partido Colorado luego de tanto luto y desazón. Asimismo, permitirá mensurar cuán real es el alcance del enojo y desafección hacia el coloradismo que se observó en estos meses en las redes sociales y en las calles.

## **Bibliografía**

Abente Brun, Diego (2010). Después de la dictadura (1989-2008). En Ignacio Telesca (coord.), *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus.

Aragón Falomir, Jaime et al. (2019). Análisis comparado de las elecciones presidenciales de 2018 en Colombia, México, Paraguay y Brasil. *Apuntes Electorales*, 18(61), 39-74.

Došek, Tomás; Pérez Taila, Marcos y Duarte Recalde, Liliana Rocío (2016). Elecciones municipales de 2015 en Paraguay. Cambios simbólicos y continuidades sustanciales. *Revista uruguaya de ciencia política*, 25(1), 137-156.

Duarte Recalde, Liliana Rocío (2 de abril de 2020). Paraguay frente al “COVID-19”. *Agenda Pública*. <https://agendapublica.es/paraguay-frente-al-covid-19/>

Faltan más de 7 millones de vacunas mientras el país vive de la limosna (15 de junio de 2021). *ABC color*. <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/06/15/faltan-mas-de-7-millones-de-vacunas-mientras-el-pais-vive-de-donaciones/>

Pérez Taila, Marcos (2019). *El Partido Liberal en la transición*. Asunción: El Lector.

Pomares, Julia (16 de mayo de 2020). El futuro de la política luego del Covid-19. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/>

opinion/el-futuro-de-la-politica-luego-del-covid-19-un-nuevo-escenario-nid2365423/

“Regateo” de precios en vacunas derivó en retraso de entregas para Paraguay, argumenta Gobierno (18 de mayo de 2021). *ABC Color*. <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/05/18/admiten-que-regateo-por-vacunas-incide-en-las-entregas-pendientes/>

Retiran proyecto y volverán a insistir en aplazar comicios (22 de abril de 2021). *Última hora*. <https://www.ultimahora.com/retiran-proyecto-y-volveran-insistir-aplazar-comicios-n2937250.html>

Villalba Portillo, Sara (2 de septiembre de 2019). Paraguay: Crónica de un juicio político que no fue. *Política exterior*. <https://www.politicaexterior.com/paraguay-cronica-juicio-politico-no-fue/>



# Reforma electoral y elecciones municipales en contexto de pandemia en Paraguay

*Celeste Gómez Romero*

## **Introducción**

La pandemia enfrentó a todos los países en víspera de elecciones con el desafío de alterar o no el calendario electoral, lo cual no se restringía meramente a un tema logístico que mitigue la propagación de la novel enfermedad, sino a garantizar que los derechos políticos de la ciudadanía prevalezcan y que las medidas que buscaban proteger a la población no terminasen por socavar otros derechos fundamentales. Como lo señaló el Instituto Internacional para la Democracia la Asistencia Electoral (IDEA Internacional, 2020), en base a lecciones aprendidas en aquellos países donde se llevaron a cabo contiendas electorales en paralelo al flagelo de epidemias –realidad constante en países asiáticos y africanos–, esta situación implicaba: (a) evaluar los riesgos e implicancias, puesto que en todo proceso electoral se busca generar resultados creíbles; (b) considerar soluciones alternativas, como la incorporación de medidas sanitarias en todos los procedimientos electorales, tanto para la ciudadanía como para las y los trabajadores electorales; (c) crear un proceso de toma de decisiones inclusivo, con los debidos mecanismos de comunicación y consulta

entre agencias que incluyan a las autoridades electorales y de salud pública para sopesar cuidadosamente los riesgos de seguridad pública, las restricciones y procedimientos constitucionales y las implicaciones democráticas; y, (d) sobre todo, salvaguardar la democracia, puesto que la decisión de posponer una elección suspende los derechos políticos y, como tal, podría socavar el contrato social entre un gobierno y sus ciudadanos.

En 2020, en Paraguay estaba prevista la celebración de elecciones municipales. En ese marco, frente a la situación pandémica, las autoridades políticas y electorales se vieron ante la necesidad de evaluar los riesgos e implicancias no solamente de llevar a cabo unas elecciones en contexto de pandemia, sino de hacerlo con el desafío de implementar las innovaciones de la más reciente reforma electoral aprobada en el país, que introducía el voto preferencial y electrónico.

En este artículo, se desarrolla el contexto que dio pie a la reforma electoral y el marco de las principales líneas argumentativas que primaron en el debate en el Senado de la Nación en torno a la postergación de las elecciones municipales, que buscaron salvaguardar la salud pública, y, a su vez, asegurar la introducción de innovaciones en el sistema electoral paraguaya.

## **Contexto uno: la implementación de una reciente reforma electoral**

Tras la asunción de las autoridades electas en 2018 en Paraguay, se puso en marcha una serie de debates en el plano electoral que dio lugar a la más reciente reforma electoral aprobada en el país, la cual buscó dar solución al ambiente de desconfianza generado tras las elecciones generales de mayo de ese año, señaladas como las más reñidas desde la apertura democrática del país.

Dichas elecciones registraron un nivel usual de participación para el promedio de las contiendas electorales paraguayas (60,97%). Sin embargo, el resultado ajustado entre las principales fuerzas

contendientes condujo a un escenario de desconfianza. El triunfo de la Asociación Nacional Republicana [ANR-Partido Colorado] se dio por un margen de diferencia magro: obtuvo el 46,42% de los votos frente al 43,04% alcanzado por la contrincante Gran Alianza Nacional Renovada [Alianza GANAR], liderada por el liberal Efraín Alegre y conformada por siete partidos políticos.<sup>1</sup> y <sup>2</sup> Esto, sumado a un rápido conteo paralelo de votos organizado por el organismo de administración electoral que adoleció de errores de comunicación institucional en cuanto a sus alcances e implicancias, constituyó el elemento para que la oposición presentara denuncias de fraude electoral.

Al respecto, el candidato de la Alianza GANAR denunció un fraude electoral tras el cierre de la votación y posterior Transmisión de Resultados Electorales Preliminares [TREP], sistema de transmisión rápida de votos de la Justicia Electoral (*Última Hora*, 24/04/2018). La denuncia formulada por Efraín Alegre y representantes de otros movimientos políticos consistió en buscar evidenciar irregularidades en la contabilidad de votos realizados por el Tribunal Electoral, al haber habido discrepancias entre los resultados de los certificados electorales en poder de apoderados de las mesas electorales de algunos partidos de la oposición y los resultados que arrojó el TREP durante la transmisión. Esto dio pie a la movilización de adherentes de los partidos denunciadores y la convocatoria a manifestaciones frente a las instalaciones del organismo electoral, a fin de exigir transparencia. El Tribunal Superior de Justicia Electoral [TSJE] rechazó las acusaciones y convocó a las distintas fuerzas políticas del país a

<sup>1</sup> La Gran Alianza Nacional Renovada, conocida en las elecciones de 2018 como Alianza GANAR, estuvo integrada por el Partido Liberal Radical Auténtico [PLRA], el Partido Revolucionario Febrerista [PRF], el Partido Democrático Progresista [PDP], la concertación Frente Guasú [FG], el Partido Encuentro Nacional [PEN], el movimiento Avancemos País y el Partido del Movimiento al Socialismo [PMAS].

<sup>2</sup> El Senado de la Nación estaría conformado por 17 colorados, 13 liberales, 6 representantes del Frente Guasú, tres del Partido Patria Querida, dos de la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos [UNACE], dos del Partido Democrático Progresista, uno del Movimiento Hagamos, y uno del movimiento Cruzada Nacional.

participar activamente durante la etapa de escrutinio, cómputo definitivo y juzgamiento de actas.

En la asunción del presidente Mario Abdo Benítez, se anunció la reforma electoral (*El Economista América*, 20/08/2018). Posteriormente, el ministro del Interior, en coordinación con el Tribunal Superior de Justicia Electoral, convocó a una reunión de trabajo con todos los partidos, concertaciones y movimientos políticos con o sin representación parlamentaria, en septiembre de 2018, para entablar el diálogo en torno a la reforma electoral.

Fueron conformadas dos comisiones, una a instancias del Ministerio del Interior, y otra *ad hoc* en el Senado de la Nación, denominada como Comisión para la Reforma Electoral. Estas comisiones discutieron el desbloqueo de listas de candidaturas, voto y escrutinio electrónico y padrón biométrico; integración de miembros de mesa y autoridades electorales; financiamiento político; gratuidad del transporte para la ciudadanía en la jornada electoral; acceso al proceso electoral de las personas sordomudas, privadas de libertad e integrantes de las fuerzas de seguridad; y confección de actas electorales.

Tras meses de debate, las modificaciones introducidas en 2019 al sistema electoral prevén la realización de las elecciones con máquinas de votación, para agilizar el conteo del también recientemente incorporado voto preferencial. Ambas medidas implican extendidas e intensas capacitaciones, tanto a trabajadores electorales como a la ciudadanía en general.

En materia de financiamiento político, tras la aprobación de la normativa, en 2018 y 2020,<sup>3</sup> para regular esta materia, el TSJE desarrolló una reglamentación para controlar la recolección y utilización de fondos durante las elecciones internas y generales de los partidos. La reglamentación busca poner fin a la absoluta falta de control

<sup>3</sup> Ley N° 6.501 del 18 de febrero de 2020. Que modifica la Ley N° 4.743/2012 Que Regula el Financiamiento Político, que fuera modificado por Ley N° 6.167/2018 y Modifica la Ley N° 834/1996 Que establece el Código Electoral Paraguayo.

sobre la recolección de fondos y su utilización durante las elecciones internas, que imposibilitaba conocer la identidad y los aportes de los donantes de los diferentes movimientos y candidatos en pugna, y tampoco permitía discernir si eran de procedencia legal o ilegal.

Sin embargo, algunas debilidades se mantienen en el plano institucional. En primer lugar, se evidencia la falta de mecanismos mediante los cuales el Tribunal Superior de Justicia Electoral pueda no solo recepcionar la información sino cruzarla con otras instituciones para constatar la veracidad y legalidad de los recursos utilizados. En segundo lugar, es posible observar la ausencia de sanciones para aquellos casos en los cuales las normas existentes no sean adecuadamente cumplidas.

Cuidar las fuentes de financiamiento político no es un aspecto menor, si consideramos que Paraguay es un país cuya estructura socioeconómica registra un 4% de la población en situación de pobreza extrema y un 26,9% en la pobreza.<sup>4</sup> A su vez, la economía paraguaya gira en un 75% en la informalidad, dado que este es un panorama propicio para dar entrada al dinero mal habido en política. Como bien lo indica el Manual de Financiamiento de la Actividad Política publicado por USAID (2003), cuatro son los posibles riesgos para la democracia, debido a la disparidad en la disponibilidad financiera de partidos y candidatos en las campañas electorales: 1) desigualdad en las reglas del juego, cuando grandes sumas de dinero en la política otorgan una ventaja indebida a unos frente a otros y limitan la competencia; 2) acceso desigual a los cargos políticos, cuando ciertos sectores de la población carentes de dinero se ven impedidos de postularse a cargos políticos u obtener una representación significativa; 3) políticos “influenciables”, cuando los donantes controlan a los políticos que financian; y 4) corrupción política, cuando el dinero ilícito corrompe el sistema y socava el Estado de derecho.

<sup>4</sup> Según datos de la Encuesta de Permanente de Hogares 2020 del Instituto Nacional de Estadística, en Paraguay el 26,92% de la población es pobre, mientras el 4% vive en la extrema pobreza.

## **Contexto dos: la pandemia de COVID-19 y su irrupción en el calendario electoral en Paraguay**

En una mirada retrospectiva, la línea de tiempo entre las primeras noticias de la aparición de un nuevo coronavirus en Wuhan, China, a finales de 2019, la confirmación del primer caso en el extranjero, en Tailandia, en la primera quincena de 2020 (*France 24*, 13/01/2020), y las medidas aplicadas en diferentes puntos del globo, se muestran hoy como una sucesión de hechos vertiginosos y sin precedentes. A principios de 2020, era aún difícil dimensionar la capacidad con la cual este virus podría expandirse, pero no tardó mucho más tiempo para que a nivel regional también se declarara una alerta máxima a raíz del brote de COVID-19 en Brasil a finales del mes de febrero (*BBC News*, 26/02/2020).

La velocidad y cercanía de los acontecimientos se hicieron sentir en Paraguay, pero debido a su condición mediterránea y bajo nivel de conectividad con vuelos internacionales (OAG, 2019), gozó de cierto margen de tiempo para reaccionar: el primer caso confirmado de COVID-19 recién fue registrado el 7 de marzo de 2020, de una persona proveniente de Ecuador. Tres días después, se identificaba el segundo caso de una persona llegada desde Argentina y de otras tres personas infectadas por estar en contacto con esta última. En paralelo, el país vivía una de las peores epidemias de dengue que haya experimentado en los últimos años (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 27/03/2020).

En tanto se confirmaba la transmisión comunitaria de la nueva enfermedad, junto con la prevalente epidemia del dengue, se vislumbró un verdadero peligro de colapso del sistema de salud. Ante esta situación, las autoridades sanitarias anunciaron medidas de confinamiento que iniciaron el 20 de marzo, con restricción de la libre circulación, excepto para algunos sectores, como el de salud y servicios básicos (Inostroza, 11/03/2020).

La suspensión de actividades afectó a todas las esferas de la vida cotidiana, y el ámbito político no sería una excepción. La incertidumbre sobre la extensión en el tiempo de las medidas supuso que las autoridades políticas y electorales tuvieran que replantearse el calendario electoral trazado para 2020, para conducir las elecciones municipales.

Estas discusiones se dieron en el marco de un escenario electoral internacional con diferentes respuestas. Varios fueron los países que decidieron seguir adelante con sus calendarios electorales y desarrollar sus elecciones tras poner en marcha ciertas medidas recomendadas que aseguraran el distanciamiento social suficiente para no poner en riesgo a la salud pública, mientras que otros optaron por posponerlas.<sup>5</sup>

Dichas experiencias permitieron visualizar que se registraban altos niveles de ausentismo. Por su parte, en aquellos lugares donde era posible el voto epistolar, el electorado optó por este mecanismo (lo que no evitó desprolijidades en localidades donde se implementó a gran escala y con poca anticipación). A su vez, la legitimidad de las elecciones fue puesta en duda por muchos sectores, con el argumento de que muchas personas que deseaban votar optaron por no hacerlo para reducir riesgos de contagio.

Ante esta situación, en América Latina la tendencia fue la de posponer las elecciones. Especialmente, es preciso tener en

<sup>5</sup> En Francia, el presidente Emmanuel Macron había decidido no retrasar las elecciones debido a la preocupación de que fuera visto como un acto no democrático. En ese sentido, el domingo 15 de marzo tuvieron lugar las elecciones municipales. A principios de año, los Estados Unidos empezaban a calentar motores con los debates en torno a las primarias partidarias, sin embargo, la pandemia llevó a que los estados de Louisiana, Georgia y Ohio las retrasaran. Incluso, en Ohio, las elecciones fueron suspendidas la misma mañana en la que estaban programadas, el 17 de marzo, cuando cuatro miembros de la Corte Suprema de Ohio respaldaron la decisión de cerrar los locales de votación. Por su parte, Arizona, Florida e Illinois sí realizaron las primarias el 17 de marzo, y el último de los estados mencionados fue el más afectado por un bajo nivel de participación. En Australia, las elecciones locales se desarrollaron en el estado de Queensland, donde se recurrió en un alto porcentaje a la votación epistolar. Sin embargo, el desarrollo de la contienda electoral fue desaconsejado por la Asociación Médica Australiana.

consideración que ha habido diferentes niveles de implementación de tecnología en los procesos electorales de los países latinoamericanos.<sup>6</sup> No siempre el voto epistolar resulta efectivo, por deficiencias en los sistemas logísticos nacionales, e incluso, el debate en torno al voto electrónico aún gira muy fuertemente sobre aspectos de seguridad, y cuestiones político-legales, como el secreto del voto y la publicidad del escrutinio.

En 2020, en Paraguay, estaba prevista la celebración de elecciones municipales, por lo que el Tribunal Superior de Justicia Electoral había aprobado por Resolución N° 11/2020 el cronograma electoral para llevar a cabo la renovación de autoridades municipales. En el cronograma, se establecía que las elecciones internas simultáneas de los partidos políticos debían ser celebradas el 12 de julio de 2020 y las generales municipales tendrían lugar cuatro meses después, el 8 de noviembre.

Como primera medida preventiva, las autoridades del TSJE procedieron a la postergación de las elecciones, bajo la prerrogativa que posee de hacerlo por un período no mayor de 60 días desde la fecha establecida. Por medio de la Resolución N°12/2020, se retrasaron las internas al 2 de agosto, y las generales al 29 de noviembre. Sin embargo, a medida que la duración de la cuarentena se extendía, el mismo presidente del TSJE, el ministro Alberto Ramírez Zambonini, sugirió ir más allá y considerar llevarlas a cabo en 2021, bajo el argumento de que la “actividad política no se puede desarrollar y mucho menos organizar un proceso electoral con capacitación en época de pandemia” (*El Diario.es*, 23/03/2020).

Como las predicciones respecto del comportamiento de la COVID-19 (Imperial College London, 2020) indicaban que podría darse una segunda

<sup>6</sup> En Argentina, las elecciones municipales programadas para el mes de marzo fueron pasadas a septiembre, con posibilidades de ser postergadas aún más tiempo. Las controvertidas elecciones en Bolivia, que iban a replicarse en el mes de marzo, fueron pospuestas sin fecha definida. Las elecciones locales de Brasil fueron retrasadas también sin fecha preestablecida. El referéndum acordado en Chile para modificar la Constitución, tras las masivas protestas de 2019, fue igualmente postergado, sin fecha tentativa.

oleada de contagios en el último trimestre de 2020, y sin previsiones en aquel momento de contar con una vacuna, la clase política decidió profundizar el debate a principios de abril, en sesión extraordinaria.

El presidente de la Cámara de Senadores en dicho momento, el liberal Blas Llano, convocó a una sesión extraordinaria de la Cámara Alta, por medio de la Resolución N° 1.261, para considerar el proyecto de ley “Que suspende parcialmente el artículo 134 de la Ley N° 834/96 que establece el Código Electoral paraguayo, a los efectos de los comicios municipales del año 2020, y establece nuevo calendario electoral para las elecciones municipales 2020”, presentado por el senador liberal Abel González.

Uno de los argumentos giró en torno a que, por la emergencia sanitaria, existía una falta de disponibilidad de las partidas presupuestarias para llevar adelante la jornada electoral, la cual, en esta ocasión, debía implementar las innovaciones introducidas por la más reciente reforma electoral.

Cabe mencionar que una de las preocupaciones en torno a la postergación de las elecciones era dar cabida a posibles retrocesos autoritarios. En este sentido, la senadora por el Frente Guasu Esperanza Martínez argumentó que el FG acompañaba la posición de posponerlas pero de “manera excepcional”. Consideraban que esta era la única oportunidad de hacerlo, por la razón de emergencia, pero que desde su agrupación política temían que la medida pudiera marcar precedentes y dar paso al inicio de situaciones autoritarias, dictadas por simples mayorías parlamentarias. Agregó que “hay que hacer respetar de forma irrestricta el voto popular y que se cumplan los mandatos”.

Por su parte, el senador colorado Enrique Bachetta alentaba a dejar a las autoridades científico-sanitarias dictar las medidas a seguir e indicaba que “hasta tanto [la] WHO [World Health Organization] levante la restricción y deje de ser pandemia [...], propongo que suspendamos las elecciones y dejemos en manos de la WHO que va a determinar cuándo va a ser posible toda una movilización”.

Desde el Partido Liberal Radical Auténtico, el senador Salyn Buzarquis señalaba :

Es un momento en que hay que actuar con mucha prudencia. La concentración del poder es algo que se remonta desde varias épocas [...]. En el sentido práctico es difícil cumplir con el cronograma electoral, me parece apresurado tomar una decisión decisiva porque todavía hay tiempo. Nadie a ciencia cierta puede saber cuánto va a durar y cuánto se va a prolongar esta crisis [...]. No hay que atentar contra la arquitectura de la Constitución [...], declaremos Estado de Excepción. Que se prorrogue de manera atropellada no corresponde, modificar el calendario electoral dentro del margen constitucional, es posible.

El representante del Partido Patria Querida, de centroderecha, Stephan Rasmussen expresó:

El debate es importante para que esto no sienta un precedente nefasto y que por cualquier motivo y por ley se pueda prorrogar mandatos o postergar elecciones. Tampoco podemos ser tan necios [e ignorar] que estamos pasando a nivel mundial y como país por esta emergencia sanitaria. La Constitución Nacional garantiza el derecho a la vida, y tampoco es prudente ni lógico arriesgar la vida de las personas por las elecciones. Entonces, nosotros creemos que sí se debería, dentro de las medidas sanitarias que encabeza el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, suspender los procesos administrativos y las capacitaciones [...]. Lo que planteamos es que se prorroguen los mandatos y postergar las elecciones hasta por un tiempo máximo de un año, que se podrán hacer hasta el mes de noviembre de 2021, pero se le deja la atribución al TSJE que convoque a elecciones lo antes posible [...] porque las autoridades no deben estar en sus cargos por más de lo que fueron electas.

Cabe mencionar, además, que un tema que formaba parte del debate eran los recursos destinados a la implementación de la reforma electoral.<sup>7</sup> En este sentido, la senadora liberal Hermenegilda Ortega resaltaba que:

<sup>7</sup> Según la web de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, el monto total adjudicado fue de Gs. 143.199.215.561, (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas [DNCP], 2020).

Hay un contrato firmado por el Estado para acceder al alquiler de máquinas [de votación], por un costo de USD 22 millones. Es sumamente importante lograr la defensa de los fondos públicos para no tener pérdida financiera, que la modificación del calendario no implique mayores gastos o pérdida presupuestaria. Precautelar los fondos públicos, que el contrato permanezca sin mayores costos aunque fuesen modificados los plazos.

El hecho de brindar certidumbre en medio de tanta conmoción por la envergadura de una situación sin precedentes era también rescatado como un mensaje urgente y necesario que debía ser enviado por la clase política. En este sentido, la senadora Desiree Masi, del Partido Democrático Progresista exhortaba que “en medio de la incertidumbre hay que dar cierta certidumbre, porque la gente no va a saber hasta cuándo [esta situación se prolongará]. Ese es el debate fundamental”.

El Senado de la Nación resolvió por mayoría postergar las elecciones hasta por un año, y extender el mandato de las autoridades a ser electas en 2021 hasta diciembre de 2025. Esta decisión fue tratada a su vez en la Cámara de Diputados, donde la Comisión de Asuntos Constitucionales y la de Legislación y Codificación, que presiden los diputados Derlis Maidana [ANR] y Jorge Ávalos Mariño [PLRA], dictaminaron que en esta normativa se incluya un apartado donde se establezca que, por única vez, en el año 2021 se elijan autoridades municipales con una duración de 4 años, en vez de los 5 habituales, tras una recomendación realizada por las autoridades del TSJE (Paraguay Trabaja, 20/04/2020).

Un año después, esta postura buscaría ser revertida, cuando desde un sector oficialista del Partido Colorado se presentó la propuesta de postergar las elecciones por un año más (*La Nación*, 21/04/2021). La medida no prosperó y las elecciones internas simultáneas fueron llevadas a cabo en la fecha prevista.

## **Una prueba preliminar: las elecciones internas simultáneas**

Tras un año de postergación, fueron celebradas las elecciones internas simultáneas el 20 de junio de 2021. Las capacitaciones sobre el nuevo método de votación fueron realizadas de manera estricta según el protocolo establecido por las autoridades sanitarias (Acosta, 19/04/2021) y a través de redes sociales, lo que en un principio levantó la alerta sobre el impacto que pudiera generar la brecha digital presente en el país.<sup>8</sup>

Según un reporte de IDEA Internacional (González-Prieto, Echauri y Filártiga, 2021), se registró la postulación de 47.808 candidaturas a la Intendencia y 46.442 candidaturas a la Junta Municipal por parte de los 26 partidos políticos habilitados, entre los cuales primó un estilo de campaña electoral diferente, basado en las redes sociales. La jornada electoral se desarrolló sin mayores sobresaltos y los resultados preliminares muestran, en términos de comportamiento electoral, que más el recurso al voto preferente, se ha dado una elección disciplinada, en tanto que fueron unas pocas listas las que lograron acaparar la mayor cantidad de caudal electoral, principalmente en los partidos políticos centenarios.

En las elecciones generales municipales del 10 de octubre, 4.673.870 electores estarán habilitados para ejercer su derecho al voto y elegir a 261 intendentes, 2.787 concejales titulares y mismo número de concejales suplentes, en 261 distritos. En términos de logística electoral, se habilitarán 1.137 locales de votación, donde velarán el proceso electoral unos 35.900 miembros de mesas receptoras de votos en aproximadamente 11.960 mesas de sufragio (González, 08/08/2021).

Para los cargos a la Intendencia pugnarán 730 hombres (87,30%) y 108 mujeres (12,60%), lo que señala la persistencia de los bajos niveles de oportunidad que tienen las mujeres para lograr cargos de

<sup>8</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística, solo el 62,8% de la población de 35 años y más cuenta con acceso a internet.

presentación en los gobiernos locales. Buscar mayores niveles de representación de las mujeres en política fue uno de los aspectos debatidos en la reforma electoral pasada. Sin embargo, no prosperó, tras varios intentos para aprobar la Ley de Paridad Democrática, que intentó introducir el mecanismo por el cual las listas de candidaturas debían ser confeccionadas de forma paritaria, con alternancia entre los géneros. La estrategia actualmente está puesta en discutir la prevención, sanción y erradicación de la violencia política contra las mujeres por razones de género.

En cuanto al financiamiento político, las autoridades electorales indican que se ha dado un alto nivel de cumplimiento en la presentación de declaraciones juradas por parte de las candidaturas, pero que el nivel de calidad de la información brindada debe ser mejorada y contrastada para verificar su fiabilidad.

La postergación por un año de las elecciones ha demostrado ser una medida oportuna y acertada desde los puntos de vista de la salud pública y la logística electoral, que primaron garantizar la puesta en marcha de las innovaciones de una manera pausada y no abrupta. El uso de tecnología en el proceso de votación, ejercicio que cuenta con antecedentes en el sistema electoral en los años dos mil, resultó ser implementado sin sobresaltos, aunque con algunas demoras en el conteo de votos de las elecciones internas simultáneas. Por este motivo, se presenta como responsabilidad y desafío para las autoridades del TSJE el hecho de generar mayor confianza en torno a dicho mecanismo. Queda aún camino por andar para que quede constatado si los resultados esperados con la introducción del voto preferente de mayor y mayor representatividad se dan efectivamente de la manera prevista por la clase política y la ciudadanía paraguayas.

## Bibliografía

Acosta, Sira (19 de abril de 2021). Inició capacitación sobre uso de máquina de votación y documentación a comunidades indígenas. <https://tsje.gov.py/noticias/leer/9152-inicio-capacitacion-sobre-uso-de-maquina-de-votacion-y-documentacion-a-comunidades-indigenas.html>

Bicu, Ingrid y Wolf, Peter (2020). Elecciones durante la COVID-19: Consideraciones sobre cómo proceder con precaución. *IDEA International*. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-durante-el-covid-19-consideraciones-sobre-c%C3%B3mo-proceder-con-precauci%C3%B3n>

Coronavirus: Brasil confirma el primer caso en América Latina (26 de febrero de 2020). *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51641436>

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas [DNCP] (2020). Adjudicación de la Licitación 369545 – Implementación del sistema de votación y escrutinio electrónico en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 6318/2019 bajo la modalidad de arrendamiento – *Ad referendum* a la ampliación presupuestaria presentada en el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2020. <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/369545-implementacion-sistema-votacion-escrutinio-electronico-marco-dispuesto-ley-n-6318-20-1/resumen-adjudicacion.html>

El Gobierno paraguayo, abierto a una reforma electoral antes que constitucional (20 de agosto de 2018). *El Economista América.com*. <https://www.economistaamerica.com/politica-eAm/noticias/9340531/08/18/El-Gobierno-paraguayo-abierto-a-una-reforma-electoral-antes-que-constitucional.html>

Efraín denuncia fraude electoral con el TREP (24 de abril de 2018). *Última Hora*. <https://www.ultimahora.com/efrain-denuncia-fraude-electoral-el-trep-n1144340.html>

Galaverna retira proyecto que busca postergar elecciones municipales (21 de abril de 2021). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.py/>

politica/2021/04/21/galaverna-retira-proyecto-que-busca-postergar-elecciones-municipales/

Gómez, Celeste (04 de mayo de 2020). Elecciones en tiempos de coronavirus. *Tereré Cómplice*. <https://tererecomplice.com/2020/05/04/elecciones-en-tiempos-de-coronavirus/#more-2323>

González, Juan (08 de agosto de 2021). Cerca de 5900 intendentes y concejales titulares y suplentes serán electos en las Elecciones Municipales. <https://www.tsje.gov.py/noticias/leer/9375-cerca-de-5900-intendentes-y-concejales-titulares-y-suplentes-seran-electos-en-las-elecciones-municipales.html>

González-Prieto, Lourdes; Echauri, Carmen y Filártiga, Camilo (2021). Hacia las Elecciones Municipales 2021 en Paraguay: reformas electorales en contexto de pandemia. *IDEA International*. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/hacia-las-elecciones-municipales-2021-en-paraguay-reformas-electorales-en>

Imperial College London (2020). Report 22 - Equity in Response to the COVID-19 Pandemic: An Assessment of the Direct and Indirect Impacts on Disadvantaged and Vulnerable Populations in Low and Lower Middle-Income Countries. <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis>

Inostroza, María Ignacia (11 de marzo de 2020). En Paraguay: Suspenden clases y prohíben aglomeración de personas por 15 días. *Rock and Pop*. <https://www.rockandpop.cl/2020/03/en-paraguay-suspenden-clases-y-prohiben-aglomeracion-de-personas-por-15-dias/>

Instituto Nacional de Estadística (2015). Población de 10 y más años de edad que utilizó internet por año de la encuesta, según área de residencia y grupos de edad. Período 2015-2020. <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=9>

La Justicia Electoral aboga por aplazar a 2021 las municipales en Paraguay (23 de marzo de 2020). *El Diario.es*. [https://www.eldiario.es/politica/justicia-electoral-aplazar-municipales-paraguay\\_1\\_1009240.html](https://www.eldiario.es/politica/justicia-electoral-aplazar-municipales-paraguay_1_1009240.html)

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (27 de marzo de 2020). Fin de la epidemia de Dengue más grande de las últimas dos décadas. <https://www.mspbs.gov.py/portal/20658/fin-de-la-epidemia-de-dengue-mas-grande-de-las-ultimas-dos-decadas.html>

OAG (2019), *Megahubs Index*. <https://www.oag.com/oag-megahubs-2019>

Primer caso en Tailandia de un nuevo virus procedente de China (13 de enero de 2020). *France 24*. <https://www.france24.com/es/20200113-primer-caso-en-tailandia-de-un-nuevo-virus-procedente-de-china>

Paraguay Trabaja [Py.Trabaja]. (20 de abril de 2020). *Cámara de Diputados establece nuevo calendario de elecciones municipales 2020 y período de 4 años para próximo gobierno municipal* [posteo de Facebook]. <https://www.facebook.com/Py.Trabaja/posts/2926131944151725/>

USAID (2003). *Manual de Financiamiento de la Actividad Política: Una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/24497.pdf>

# La urna no se mancha... pero se contagia

## Una puesta a punto de las elecciones departamentales de 2020 en Uruguay

*Antonio Cardarello*

### **Introducción**

El capítulo describe sucintamente los resultados de las elecciones departamentales del 27 de septiembre de 2020. Las elecciones nacionales de 2019 no fueron inocuas, al provocar la alternancia de gobierno luego de tres períodos del Frente Amplio [FA] al frente del Poder Ejecutivo nacional. Seis meses después, tocaba afrontar la quinta edición de las elecciones departamentales, separadas en el tiempo y sometidas a una lógica diferente a las nacionales, como se insinuó en la primera edición del año 2000. Cabía el interrogante de hasta qué punto esa peculiaridad de las elecciones departamentales y municipales se vería reforzada o debilitada por la alternancia, dado el triunfo de la oposición en el balotaje de noviembre de 2019. A su vez, se agregaba ahora el impacto de la pandemia con las distorsiones provocadas en el calendario y las actividades propias de la campaña.

La otra incógnita radicaba en estimar la participación del electorado. Uruguay cuenta con tasas de participación históricamente

altas y que, a partir del establecimiento, en 1970, de las sanciones a la obligatoriedad –data de 1934–, se situó entre el 85 y el 90%. La situación provocada por la pandemia generaba dudas sobre la participación del electorado en esta instancia. Estas dudas finalmente se disiparon y la participación alcanzó el 86,1%.

En síntesis, lo que este capítulo se propone analizar en primera instancia es la profundidad y características de los cambios en el sistema de partidos uruguayos, con énfasis en sus expresiones fuera de la capital. Se pretende determinar, asimismo, algunos factores que ayudan a explicar el crecimiento del Partido Nacional [PN] en el interior y su exitoso desempeño en las elecciones subnacionales.

## **El sistema electoral departamental y la reforma constitucional de 1997. Separación temporal y limitación de la oferta**

El cargo de intendente<sup>1</sup> se define por el principio de mayoría simple, que consiste en que el partido con más votos se queda con la titularidad del Ejecutivo comunal. A su vez, es posible presentar más de un candidato,<sup>2</sup> por el sistema de doble voto simultáneo [DVS].<sup>3</sup> En el artículo 266 de la Constitución, se establece que los intendentes durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, por

<sup>1</sup> Para ser intendente se requiere ser nativo del departamento o estar radicado en él al menos tres años antes.

<sup>2</sup> La reforma constitucional de 1997 consagró a nivel municipal, entre otras modificaciones, la reducción a tres candidatos a intendente por lema. La ley estableció que será nominado candidato quien haya sido más votado por los integrantes del órgano elector. También lo podrá ser quien lo siguiere en número de votos, siempre que superare el 30% de los sufragios emitidos. Cada convencional o integrante del órgano que haga las veces de Colegio Elector votará por un solo candidato. La Corte Electoral autorizó a los partidos a llevar hasta tres candidatos. Si el segundo lugar en la Convención resultara en un empate en 30%, dicho órgano podrá nombrar a ambos.

<sup>3</sup> El DVS permite la presentación dentro de un partido o lema de diferentes candidatos para un mismo cargo. Esto significa que el elector vota a dos niveles, primero por un partido y luego, hacia su interior, por un candidato o lista de candidatos. Es un mecanismo de los que se denomina de voto preferencial intrapartidario.

una sola vez. Para ser candidatos, se les requiere que renuncien con, por lo menos, tres meses de anticipación a la fecha de las elecciones.<sup>4</sup> Junto con el intendente se eligen sus suplentes, quienes ocuparán el cargo en caso del cese del titular.<sup>5</sup>

En definitiva, desde la reforma constitucional de 1996, la elección del intendente se distingue del sistema electoral presidencial, como bien señala Buquet:

[...] en tres aspectos relevantes: i) la fórmula para elegir intendentes es de mayoría relativa, en lugar de la mayoría absoluta que se utiliza para elegir al presidente; ii) los partidos pueden presentar hasta tres candidatos a intendente, a diferencia del candidato único que se exige a los partidos en las presidenciales; y iii) está permitida la reelección inmediata de los intendentes por una vez, mientras que los presidentes que aspiran a retornar al cargo deben esperar que se cumpla un período de gobierno (2005, p. 19).

En cuanto a la elección de la Junta Departamental [JD], el principio de decisión que establece la Constitución es el de representación proporcional integral. Sin embargo, el partido triunfador tiene

<sup>4</sup> En la Legislatura (2000-05) se aprobó un proyecto de ley, presentado por parte de los senadores Jorge Larrañaga (PN) y Rubén Correa Freitas (Partido Colorado), que determinaba el período que deben computar los suplentes de intendentes para poder ser reelectos. Este proyecto expresa en su artículo único que, quienes tras haber sido electos como suplentes del cargo de intendente, hayan desempeñado dicho cargo por más de treinta meses, en forma continua o alternada, se considerará que han cumplido un período completo a los efectos de la reelección, conforme a lo establecido por el artículo 266 de la Constitución de la República. Ley N° 17.797.

<sup>5</sup> Al respecto, el artículo 268 establece que “simultáneamente con el titular del cargo de Intendente, se elegirán cuatro suplentes, que serán llamados por su orden a ejercer las funciones en caso de vacancia del cargo, impedimento temporal o licencia del titular. La no aceptación del cargo por parte de un suplente le hará perder su calidad de tal, excepto que la convocatoria fuese para suplir una vacancia temporal. Si el cargo de Intendente quedase vacante definitivamente y agotada la lista de suplentes, la Junta Departamental elegirá nuevo titular por mayoría absoluta del total de sus componentes y por el término complementario del período de gobierno en transcurso. Mientras tanto, o si la vacancia fuera temporal, el cargo será ejercido por el presidente de la Junta Departamental –siempre y cuando cumplierse con lo dispuesto por los artículos 266 y 267– y en su defecto por los Vicepresidentes que reuniesen dichas condiciones”.

asegurada la mayoría absoluta en el caso de que no la hubiere obtenido en la adjudicación normal de bancas.<sup>6</sup> Dentro del lema mayoritario y entre los lemas restantes el sistema es proporcional.<sup>7</sup>

Entre 1934 y 1994, las elecciones nacionales –presidente, vicepresidente y las Cámaras legislativas– y municipales –intendente y Juntas Departamentales– eran simultáneas –se realizaban el mismo día– y estaban vinculadas, ya que, si bien existía una hoja para los cargos nacionales y otra hoja para los cargos municipales, no era posible votar por lemas diferentes en los distintos ámbitos; si esto acontecía, el voto se anulaba.<sup>8</sup> Esta simultaneidad y vinculación de la elección provocaba un efecto de *arrastre* de la elección nacional sobre la departamental. La única chance que tenía el elector para no verse obligado a sufragar por el mismo lema en ambos ámbitos era votar en blanco en uno de los niveles, por un lema en la elección nacional y en blanco en la municipal, o por un lema en lo municipal y en blanco en lo nacional.

La consagración de la separación de las elecciones nacionales de las departamentales<sup>9</sup> no ha generado unanimidades y ha recibido

<sup>6</sup> El sistema ha sido definido como mayoritario y subsidiariamente proporcional por Bottinelli (1991) y de mayoría automática por Moraes (1997).

<sup>7</sup> Artículo 272: “Los cargos de miembros de las Juntas Departamentales se distribuirán entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno [...]. Si el lema que haya obtenido el cargo de Intendente sólo hubiese obtenido la mayoría relativa de sufragios se adjudicará a ese lema la mayoría de los cargos de la Junta Departamental, los que serán distribuidos proporcionalmente entre todas sus listas. Los demás cargos serán distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral, entre los lemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior”.

<sup>8</sup> La excepción la constituyó el período en que rigió la Constitución de 1942 –en las elecciones de 1946 y 1950–, en que el nivel municipal estaba desvinculado del nacional. Las elecciones eran sincrónicas, simultáneas en el tiempo, en el mismo acto, pero como dos instancias separadas. Existían dos hojas y el elector podía combinarlas como quisiera: podía votar por un lema en lo nacional y por otro en lo departamental, mediante el denominado *voto cruzado*. Incluso en esa oportunidad, la Corte habilitó lemas departamentales, agrupaciones que contaban con completa libertad en lo que se refiere a la afiliación política de sus integrantes.

<sup>9</sup> El artículo 77 numeral 9 establece: “La elección de los Intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones

críticas de tirios y troyanos. De un lado, se critica porque alarga el ciclo electoral y se habla de volver a juntar las instancias y habilitar el voto cruzado. Por otro lado, se señala la excesiva proximidad entre ambos actos electorales, y las opiniones se inclinan a optar por un lapso no menor a dos años entre una instancia y la otra.

La reforma de 1997 abarcó una amplia variedad de tópicos en materia local, pero sin duda las transformaciones más trascendentes que consagró a nivel subnacional fueron las referidas al sistema electoral: 1) separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto de las nacionales; 2) restricción del DVS, que limita a tres el número de candidatos a intendente por lema; 3) la elección de convenciones departamentales.

La separación en el tiempo de las elecciones municipales con relación a las nacionales representó un cambio político fundamental. Esta separación permite una mayor autonomía de la materia departamental y también de la local, a partir de la creación de los municipios o “autoridades locales” electivas.

La restricción del DVS en la elección del Ejecutivo departamental ha significado un cambio sustantivo que limita algunos casos de oferta excesiva. Anteriormente, cada partido podía presentar un número ilimitado de candidatos al Ejecutivo departamental. Ha habido casos donde llegaron a presentarse nueve candidatos a intendente en un mismo partido. La restricción lleva a que, en condiciones normales, se presenten dos y que, excepcionalmente, puedan llegar a ser tres, siempre que se llegue a un acuerdo en Organismo Deliberativo Departamental [ODD] que posibilite que los dos candidatos que sigan al más votado empaten en el 30% de los votos del cuerpo.

En este contexto, cobra especial relevancia la elección de los ODD. Su importancia radica en que son estos organismos los que elegirán a los futuros candidatos a la Jefatura departamental de cada partido. Esto obliga a que los precandidatos a intendente marquen sus votos

---

nacionales. Las listas de candidatos para los cargos departamentales deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político”.

en las elecciones internas. Para ello, deberán realizar una campaña y exhibir no solo sus intenciones de postularse, sino también sus credenciales, negociar apoyos, entre otros aspectos, casi un año antes de los comicios. De hecho, se produce un efecto de anticipación de la competencia subnacional en las internas.

*Tabla 1. Características del sistema electoral*

<b>Componentes</b>	<b>Intendente</b>	<b>Junta Departamental</b>
Voto	Voto conjunto: una única HV	Voto conjunto: una única HV
Circunscripción	Única departamental	Única departamental
Tipo de elección	Elección directa	Elección directa
Cargo	Unipersonal	31 ediles
Período	5 años	5 años
Forma de la candidatura	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula	MS	RP y MA
DVS	DVS	MVS
Reelección	Inmediata y mediata	Inmediata
Suplentes	4 suplentes	El triple número de suplentes; sistemas: preferencial, respectivo, ordinal y mixto

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Schmidt, Cardarelo y Luján (2020) y Corte Electoral.

## **La oferta electoral en las elecciones departamentales**

En este apartado, se analiza cuál fue la oferta electoral de 2020 de los partidos que participaron en la contienda electoral a este nivel en algún departamento.

### ***Las candidaturas múltiples***

En esta elección, casi todos los partidos aprovecharon los beneficios del doble voto simultáneo [DVS].<sup>10</sup> Este mecanismo propio del sistema electoral uruguayo permite que se desarrolle una competencia intrapartidaria simultánea con la interpartidaria. Los partidos no limitaron el uso del DVS a aquellos departamentos donde tenían chances reales de acceder al gobierno departamental. La experiencia demuestra que las candidaturas múltiples no garantizan el éxito. En ese sentido, el uso del DVS debe combinarse con una buena selección de los candidatos, que no debe estar presidida solamente por el consenso benigno en torno a una personalidad prestigiosa (Laurnaga y Guerrini, 1994).

Además, el hecho de que el partido pueda presentar una oferta variada permite, por un lado, acrecentar su potencial, pero, por otro lado, estimula la competencia interna, lo cual supone riesgos. De este modo, si un partido presenta una interna demasiado ríspida, puede comprometer la suerte del partido en la elección.

El número de candidatos es un poco superior a 2015; se observa una tendencia creciente desde 2000 a la fecha.

*Tabla 2. Candidatos a intendente por departamento (2000-2020)*

<b>Departamentos</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>
Montevideo	5	7	7	12	6
Canelones	5	9	7	9	8
Maldonado	7	9	10	10	11
Rocha	6	6	7	8	10
Treinta y Tres	6	5	9	7	9
Cerro Largo	7	6	7	8	4

<sup>10</sup> El DVS permite la presentación dentro de un partido o lema de diferentes candidatos para un mismo cargo. Esto significa que el elector vota a dos niveles, primero por un partido y luego, dentro de este partido, por un candidato o lista de candidatos. Es un mecanismo de los que se denomina de voto preferencial intrapartidario.

Departamentos	2000	2005	2010	2015	2020
Rivera	6	7	10	11	10
Artigas	5	6	8	7	9
Salto	6	8	10	9	9
Paysandú	6	9	8	9	10
Río Negro	5	7	7	8	7
Soriano	6	9	10	7	12
Colonia	4	7	9	7	8
San José	6	6	7	5	9
Flores	6	6	7	7	9
Florida	6	6	8	7	10
Durazno	6	7	8	9	11
Lavalleja	6	7	7	8	11
Tacuarembó	6	5	7	8	8
Total	110	132	153	156	171

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Schmidt, Cardarello y Luján (2020) y Corte Electoral.

Sobre un total de 171 candidatos, los tres grandes partidos son los que más presentan, si bien la utilización del DVS fue diferente según el departamento. La oferta de candidaturas en los tres grandes partidos en términos generales tiende a replicar en cada departamento la estructura de los sectores nacionales.<sup>11</sup>

En el caso del FA, por segunda vez se habilitó la múltiple candidatura en Montevideo, y también se permitió en la mayoría de los departamentos. Este partido presentó candidatura única solamente en Canelones y Río Negro, departamentos en los que tenía al incumbente y en los que *a priori* tenía alta expectativa de reelegirse.

En el PN y el Partido Colorado [PC], no hubo restricciones a sus candidaturas, con lo cual se generó una competencia intersectorial

<sup>11</sup> Sobre la competencia intrapartidaria y la coordinación de sectores nacionales y departamentales, ver Vairo (2008).

en algunos casos. El PN solo presentó un candidato en Flores y Durazno. En ambos casos, los intendentes iban por la reelección. En el caso del PC, presentó solo un candidato en Canelones y Cerro Largo, donde no tenía mayores posibilidades.

Por su parte Cabildo Abierto [CA] fue el cuarto partido en cuanto al número de candidatos presentados, con un total de 17 candidatos en 11 departamentos, en seis de los cuales presentó doble candidatura. En varios departamentos hizo acuerdos con el Partido Nacional. En tres casos, presentó candidatos a intendente bajo el lema PN, por ejemplo, en Rocha, Salto y Colonia. En otros, como Treinta y Tres y Cerro Largo, presentó listas de ediles dentro del PN, en apoyo a diversos candidatos nacionalistas.

En Montevideo, los partidos que componen la coalición de gobierno a nivel nacional se agruparon para competir electoralmente bajo el lema Partido Independiente, que se respaldó tras la candidatura única de Laura Raffo (PN). Esta situación difiere de lo acontecido cinco años atrás, cuando el PN y el PC también sumaron esfuerzos bajo el lema Partido de la Concertación, pero presentaron tres candidatos (Cardarello y Castiglia, 2015).

*Tabla 3. Candidatos a intendente por partido por departamento (2020)*

<b>Departamento</b>	<b>FA</b>	<b>PN</b>	<b>PC</b>	<b>CA</b>	<b>AP</b>	<b>PI</b>	<b>PVA</b>	<b>PERI</b>	<b>TOTAL</b>
Montevideo	3	-	-	-	1	1	1	-	6
Canelones	1	2	1	2	1		1	-	8
Maldonado	3	2	2	2	1	0	1	0	11
Rocha	3	3	2	-	1		1	0	10
Treinta y Tres	3	3	2	-	1	-	-	-	9
Cerro Largo	1	2	1	-	-	-	-	-	4
Rivera	2	3	3	1	1	-	-	-	10
Artigas	3	3	2	-	1	-	-	-	9
Salto	2	3	3	-	1	-	-	-	9

Departamento	FA	PN	PC	CA	AP	PI	PVA	PERI	TOTAL
Paysandú	3	3	2	-	1	-	-	1	10
Río Negro	1	2	2	2	-	-	-		7
Soriano	3	2	3	2	1	-	-	1	12
Colonia	2	3	2	-	1	-	-	-	8
San José	2	2	2	1	1	1	-	-	9
Flores	3	1	3	1	1	-	-	-	9
Florida	3	2	2	2		-	1	-	10
Durazno	3	1	3	2	1	1	-	-	11
Lavalleja	3	2	3	1	1	1	-	-	11
Tacuarembó	2	2	2	1	1	-	-	-	8
TOTAL	46	41	40	17	16	4	5	2	171

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Schmidt, Cardarelli y Luján (2020) y Corte Electoral.

## Los resultados de las elecciones de 2020

Este apartado está destinado a analizar los resultados de las elecciones, a partir de la observación específica de los escenarios consiguientes.

La separación de las elecciones locales de las nacionales había sido una reivindicación de la izquierda durante el proceso de negociación que llevó la reforma constitucional de 1997. Estas elecciones eran pensadas como elecciones de medio período –a unos dos años de las nacionales–, aunque finalmente se arribó a la solución de separarlas unos seis meses después de las presidenciales.

Estos comicios son el último eslabón de un ciclo que dura casi un año –de junio a mayo– y se realizan a poco más de 60 días de instaurado el nuevo gobierno. Se producen durante el período que se conoce como “luna de miel” del electorado con las autoridades entrantes. Aunque podría suponerse que no sería demasiado conveniente para el gobierno tener un acto electoral cuando se está instalando, ni para

la oposición, que se dirime entre la negociación y la competencia política, en general el primero se ve beneficiado.<sup>12</sup>

En el análisis de los resultados de las elecciones de 2020, parece evidente que los partidos integrantes de la coalición de gobierno, y el PN en particular, arrancaban con ventaja. No obstante, además, el escenario propicio luego de la victoria en segunda vuelta de la coalición multicolor –no por anunciada menos conmovedora para el sistema político y de partidos del Uruguay– se veía reforzado por la pandemia de COVID-19.

En los meses de ejercicio, el Poder Ejecutivo había logrado desplegar un mensaje político, discursivo y gestual, que logró empatía con el estado de ánimo popular que produjo el resultado de octubre. Ello, por tanto, produjo un ambiente favorable para la prédica de los candidatos de los partidos de la coalición.

## **Los partidos y sus circunstancias**

Las elecciones de octubre de 2019, a nivel territorial,<sup>13</sup> habían arrojado que el PN y el FA fueron los partidos más votados en nueve departamentos cada uno y el PC en el restante. Esto generaba diferentes expectativas de cara a la competencia por los gobiernos departamentales en el interior.

En lo previo, el FA se perfilaba como favorito para retener los gobiernos departamentales [GD] de Montevideo y Canelones, mientras que competía con probabilidades ciertas en otros cuatro GD que controlaba: Rocha, Salto, Paysandú y Río Negro. Estos cuatro escenarios de reñida competencia podían a su vez dividirse en dos subgrupos. El primer subgrupo, compuesto por Rocha y Salto inicialmente, se

<sup>12</sup> Al respecto, Shugart y Carey (1992) señalan que cuando en un país se celebran elecciones municipales o legislativas dentro de lo que se conoce como la “luna de miel” presidencial, el partido del mandatario, por lo general, o bien crece, o al menos sostiene su nivel de votación.

<sup>13</sup> Al respecto ver Cardarello, Cisneros y Freigedo (2021).

perfilaba accesible al FA en función de los resultados inmediatos anteriores y algunas encuestas de opinión pública, en tanto que Paysandú y Río Negro se mostraban algo más proclives al PN. Sin embargo, el resultado era incierto y se presagiaba un verdadero final de bandera verde.

El PC se limitó una vez más a ser competitivo solamente en Rivera, donde era el claro favorito para repetir el GD, y perfilaba una relativa recuperación en Montevideo, al menos para volver a tener representación en la JD.

El PN era, sin dudas, el gran favorito y quien tenía más para ganar. El resultado final terminó por confirmarlo. Además de no poner en juego ninguno de los doce departamentos que controlaba, le disputaba la supremacía sobre cuatro intendencias al FA (Rocha, Salto, Paysandú y Río Negro).

En el caso de CA, la pregunta y el desafío para el novel partido era si lograría confirmar su desempeño y consolidarse como partido después de la buena votación en las nacionales de octubre de 2019. La expectativa se centraba, sobre todo, en los departamentos donde su votación había sido importante en octubre. No obstante, la situación no era sencilla: como mencionamos, en algunos casos acordó con el PN y compitió bajo ese lema. En Rocha, donde había un escenario muy competitivo, sin dudas una de las claves era ver qué pasaba con CA en uno de los departamentos donde mejor había votado en 2019. En otros casos, como en Río Negro, pese a tener candidato propio, un sector de Cabildo Abierto apoyaba al PN.

Los demás partidos (Partido Independiente [PI], Asamblea Popular [AP], Partido Ecologista Radical Intransigente [PERI]) se tornan en estas instancias más débiles que en la escena nacional, dado que los incentivos que tienen para competir son escasos. No solo no tienen chance de ganar el GD, sino que acceder a la JD les resulta extremadamente difícil.

Tabla 4. Porcentaje de votos válidos por partido por departamento (2020)

Departamento	FA	PN	PC	CA	PI	PERI	AP	PVA
Artigas	22,2	71,2	6,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Canelones	60,8	30,4	5,0	3,0	0,0	0,0	0,4	0,4
Cerro Largo	13,0	85,9	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Colonia	37,5	54,5	7,6	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
Durazno	24,2	55,3	12,3	6,4	0,9	0,0	0,9	0,0
Flores	22,3	53,4	19,3	4,7	0,0	0,0	0,3	0,0
Florida	35,0	53,7	9,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Lavalleja	22,9	59,9	11,6	4,8	0,4	0,0	0,3	0,0
Maldonado	28,9	62,9	5,2	2,0	0,0	0,0	0,5	0,5
Montevideo	56,0	0,0	0,0	0,0	43,1	0,0	0,5	0,4
Paysandú	42,8	51,9	4,1	0,0	0,0	0,7	0,5	0,0
Río Negro	43,3	48,0	6,6	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Rivera	9,5	25,2	60,2	4,9	0,0	0,0	0,1	0,0
Rocha	46,7	49,4	3,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4
Salto	42,3	36,9	20,5	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
San José	37,2	56,1	3,4	2,2	0,7	0,0	0,5	0,0
Soriano	26,0	59,5	10,7	2,1	0,0	1,5	0,3	0,0
Tacuarembó	18,8	62,1	8,2	10,6	0,0	0,0	0,3	0,0
Treinta y Tres	20,7	76,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
<b>Total general</b>	<b>44,3</b>	<b>30,6</b>	<b>6,2</b>	<b>1,5</b>	<b>16,8</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Schmidt, Cardarello y Luján (2020) y Corte Electoral.

El Frente Amplio superó el 50% de los votos solo en dos departamentos: Montevideo (56%) y Canelones (60,8%). En los cuatro departamentos donde tenía una fuerte competencia y buscaba retener el gobierno –Paysandú, Río Negro, Salto y Rocha–, votó entre el 41% y 47% y solo en Salto retuvo la intendencia. Su votación fue muy mala en Rivera (9,5%) y en Cerro Largo (13%).

El PN superó el 50% de los votos en 10 departamentos, con registros excepcionalmente altos en Cerro Largo (85,9%) y Treinta y Tres (76%).

El PC tuvo su mejor votación en Rivera (60,2%), y registró las peores en Cerro Largo (1%), Treinta y Tres (2,9%), Rocha (3,3%) y Paysandú (4,1%).

El novel Cabildo Abierto perdió votos en todos los departamentos, si se compara con la elección nacional de octubre, incluso en aquellos donde sacó diputados: Montevideo, Canelones, Maldonado, Cerro Largo, Salto, Rivera y Tacuarembó. En este último departamento, registró su mejor votación con un 10,6%. En todo el país obtuvo seis ediles y un concejal en los municipios.

*Tabla 5. Intendentes electos (2020)*

<b>Departamento</b>	<b>Electo</b>	<b>Partido</b>	<b>Cargos anteriores</b>
Montevideo	Carolina Cosse	FA	Senadora
Canelones	Yamandú Orsi	FA	Reelecto
Maldonado	Enrique Antía	PN	Reelecto
Rocha	Alejo Umpiérrez	PN	Diputado
Treinta y Tres	Mario Silvera	PN	Exdiputado
Cerro Largo	José Yurramendi	PN	Exdiputado
Rivera	Richard Sander	PC	Secretario General
Artigas	Pablo Caram	PN	Reelecto
Salto	Andrés Lima	FA	Reelecto
Paysandú	Nicolás Olivera	PN	Diputado
Río Negro	Omar Lafuf	PN	Diputado y exintendente
Soriano	Julio Besozzi	PN	Diputado y exintendente
Colonia	Carlos Moreira	PN	Reelecto
San José	Ana María Bentaberri	PN	Secretaria General
Flores	Fernando Echeverría	PN	Reelecto
Florida	Guillermo López	PN	Secretario General
Durazno	Carmelo Vidalin	PN	Reelecto
Lavalleja	Mario García	PN	Diputado
Tacuarembó	Wilson Ezquerria	PN	Exintendente

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Schmidt, Cardarelli y Luján (2020) y Corte Electoral.

En lo que respecta a la reelección en los comicios de 2020, se presentaron un total de once candidatos por la reelección inmediata: seis del FA y cinco del PN. A ellos se sumaban ocho exintendentes, cuatro del PN, tres del FA y uno del PC.

*Tabla 6. Candidatos a la reelección inmediata y mediata (2020)*

<b>Departamento</b>	<b>Incumbente</b>	<b>Partido</b>	<b>Exintendente</b>	<b>Partido</b>
Montevideo	Daniel Martínez	FA		
Canelones	Yamandú Orsi	FA		
Maldonado	Enrique Antía	PN	Óscar De los Santos	FA
Rocha	Aníbal Pereyra	FA	Artigas Barrios	FA
Treinta y Tres				
Cerro Largo			Rodolfo Nin Novoa	FA
Rivera				
Artigas	Pablo Caram	PN		
Salto	Andrés Lima	FA	Germán Coutinho	PC
Paysandú	Guillermo Caraballo	FA	Bertil Bentos	PN
Río Negro	Oscar Terzaghi	FA	Omar Lafluf	PN
Soriano			Guillermo Besozzi	PN
Colonia	Carlos Moreira	PN		
San José				
Flores	Fernando Echeverría	PN		
Florida				
Durazno	Carmelo Vidalín	PN		
Lavalleja				
Tacuarembó			Wilson Ezquerria	PN

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Schmidt, Cardarello y Luján (2020) y Corte Electoral.

De los once incumbentes, siete consiguieron ser reelectos, cinco del PN (Antía, Caram, Moreira, Echeverría y Vidalín) y dos del FA (Orsi

y Lima). Los cuatro que no lograron el objetivo son todos del FA. En tres casos, fueron derrotados por candidatos del PN y en el caso del excandidato presidencial Daniel Martínez, en Montevideo, la derrota se consumó en la interna del FA con la exministra y precandidata presidencial Carolina Cosse.

De los ocho ex intendentes que competían por volver al cargo, solo tres consiguieron la reelección: Lafluf, Besozzi y Ezquerria, todos del PN.

En cuanto a la participación de las mujeres, se presentaron 28 candidatas al Ejecutivo departamental, sobre un total de 171 (16,4%). En tres departamentos no hubo candidatas: Cerro Largo, Río Negro y Soriano.

El FA es el partido que presenta más candidatas: 12 sobre 46 (26,1%). A continuación, CA presenta cuatro sobre 17 (23,5%). Igual número de candidatas se encuentra en el caso del PC, en un total de 40 (10%) cada uno. En tanto, el PN solo presentó 3 –una de ellas, Raffo, candidata de consenso en Montevideo– sobre 41 candidatos (7,3%).

*Tabla 7. Candidatas a intendente por partido y departamento (2020)*

Departamento	AP	CA	FA	PC	PERI	PI	PN	PVA	TOTAL
Artigas				1					1
Canelones		1							1
Cerro Largo									0
Colonia				1					1
Durazno			2	1					3
Flores			1						1
Florida		2	1						3
Lavalleja		1	1			1	1		4
Maldonado			1		1				2
Montevideo			1				1		2
Paysandú	1		1						2
Río Negro									0

Departamento	AP	CA	FA	PC	PERI	PI	PN	PVA	TOTAL
Rivera			1						1
Rocha			1					1	2
Salto			1						1
San José			1				1		2
Soriano									0
Tacuarembó				1					1
Treinta y Tres	1								1
Total general	2	4	12	4	1	1	3	1	28

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Schmidt, Cardarello y Luján (2020) y Corte Electoral.

Debe destacarse, además, que pocas de estas candidaturas son realmente competitivas, con excepción de las del PN en San José y, en menor medida, Lavalleja y las del FA en Montevideo y, con bastante menos expectativas, Paysandú. Solo dos resultaron electas, ambas en la zona metropolitana: Ana Bentabberri (PN) en San José y Carolina Cosse (FA) en Montevideo.

## Conclusiones

En esta elección se produjo un retroceso del Frente Amplio en su presencia en todo el país. El FA surgió en 1971 y se hizo fuerte en Montevideo. Paulatinamente, se extendió al área metropolitana y a los departamentos del sur y litoral,<sup>14</sup> a zonas que habían sido los bastiones electorales del batllismo dentro del PC. Ese crecimiento continuo no solo permitió al FA acceder al gobierno nacional, sino conseguir que su apoyo en el interior del país tuviera un peso similar al obtenido en la capital. Esto implicó superar el histórico clivaje Montevideo/

<sup>14</sup> Al respecto ver Cardarello y Guerrini (2004).

interior y, además, ganar otros GD fuera de la capital: ocho en 2005, cinco en 2010 y seis en 2015.

El resultado general de las elecciones, si bien no marcó diferencias significativas respecto de 2015, confirmó el retroceso del FA y el avance del PN, que incrementó su presencia en gobiernos departamentales: pasó de 12 a 15 intendencias. En tanto, el FA vio disminuida su participación de seis a tres GD, mientras que el PC se mantuvo en uno. Este ciclo electoral significó para la izquierda una retracción de sus apoyos en el interior, tanto en la escena nacional<sup>15</sup> como subnacional.

En ese sentido, el surgimiento de un cuarto actor relevante, CA, sin duda fue una de las explicaciones en este proceso. Es posible observar este fenómeno en Rocha, por ejemplo, si tomamos en cuenta la diferencia final entre el PN y el FA y los votos obtenidos por el candidato de CA bajo el lema del Partido Nacional. Parece claro que fue fundamental, y es en gran medida la explicación del resultado. Algo similar pasó en Paysandú. Resulta evidente que para CA la mejor estrategia en varios departamentos, además de formar parte de la Coalición en Montevideo, era aliarse con el Partido Nacional, especialmente en aquellos departamentos donde la competencia con el FA era cerrada.

Este artículo buscó profundizar sobre el mapa electoral resultante de las elecciones departamentales de 2020, mediante la identificación de sus principales características. Por otro lado, los datos presentados en este artículo indican que el escenario de congruencia entre la votación en las elecciones nacionales fue diferente al observado en 2015, donde se observó una mayor diferenciación entre una y otra instancia.

En esta ocasión, y como marcaba López (2007) a partir del análisis de las elecciones 1999-2000 y 2004-2005, hay una contaminación dentro del ciclo que provoca cierto efecto de arrastre que es superior al efecto de la separación temporal. El triunfo de la oposición, con

<sup>15</sup> Al respecto, ver Cardarelo, Cisneros y Freigedo (2021).

la consecuente alternancia y la popularidad del presidente, en parte debido al manejo de la pandemia, tuvieron un efecto muy potente que se vio, tal como señalaban Shugart y Carey (1992) y López (2007), en el fortalecimiento del PN.

## **Bibliografía**

Bottinelli, Oscar (1991). El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis. *Working Paper* N° 3. Heidelberg: Instituto de Ciencia Política.

Buquet, Daniel (2005). Elecciones Uruguayas 2004-2005: De la vieja oposición a la nueva mayoría. En Daniel Buquet (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005* (pp. 11-26). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política.

Cardarello, Antonio; Cisneros, Isaac y Freigedo, Martín (2021). Claves territoriales del cambio: geografía y comportamiento electoral en las elecciones nacionales de 2019. En Verónica Pérez y Juan A. Moraes (eds.), *De la estabilidad al equilibrio inestable: elecciones y comportamiento electoral en Uruguay, 2019*. Montevideo: Proyecto Libro Institucional del Departamento de Ciencia Política. Área de Instituciones y Actores Políticos. [en prensa].

Cardarello, Antonio y Castiglia, Alfonso (2015). ¿Somos mucho más que dos? El nuevo partido de la Concertación y el desafío de Montevideo. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 12, 163-195.

Cardarello, Antonio (2011). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 63-94.

Cardarello, Antonio y Guerrini, Aldo (2004). El Frente Amplio en el Interior: La conquista de la legitimidad política. En Jorge Lanzaro (coord.), *La*

*izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno* (pp. 321-351). Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

Cardarello, Antonio (1999). ¿Cambio en la representación política en el Uruguay? Efectos de la eliminación de la acumulación por sublemas en diputados 1984-1994. Documento de Trabajo N° 17. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.

Lanzaro, Jorge (coord.) (2004). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Editorial Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.

Laurnaga, María Elena y Guerrini, Aldo (1994). Del “buen vecino” al “intendente emprendedor”: el rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 7, 83-93.

López, Santiago (2007). ¿Son las elecciones municipales *elecciones locales*? Estimando diferencias de resultados y comportamiento electoral. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 73-101.

Moraes, Juan A. (1997). Mayoría Automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, 47-78.

Schmidt, Nicolás; Cardarello, Antonio y Luján, Diego (2020). Boreluy: Datos electorales de Uruguay 1918-2020. <https://nicolas-schmidt.github.io/Boreluy/>

Shugart, Matthew S. y Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vairo, Daniela (2008). “Juntos pero no casados”: la reforma de 1996 y sus efectos al interior de los partidos. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17, 159-181.

# COVID-19 y elecciones subnacionales en Uruguay

Explorando efectos sobre el nivel de participación electoral

*Federico Acosta y Lara y Diego Luján*

## **Introducción**

El 27 de septiembre del año 2020 se celebraron las elecciones departamentales y municipales en Uruguay, destinadas a elegir a los intendentes de cada uno de los diecinueve departamentos del país, así como a las Juntas Departamentales y a las autoridades del tercer nivel de gobierno en 125 municipios distribuidos en todo el territorio. Estas elecciones debieron celebrarse en el mes de mayo del mismo año pero, como consecuencia de los efectos de la pandemia de COVID-19, fueron pospuestas por más de cuatro meses en un hecho sin precedentes en la historia reciente del Uruguay. Si bien el país atravesó los primeros meses de la pandemia de forma más que aceptable (Klein y Reyes, 21/10/2020), el nivel de participación generaba incertidumbre entre analistas y también en la opinión pública.

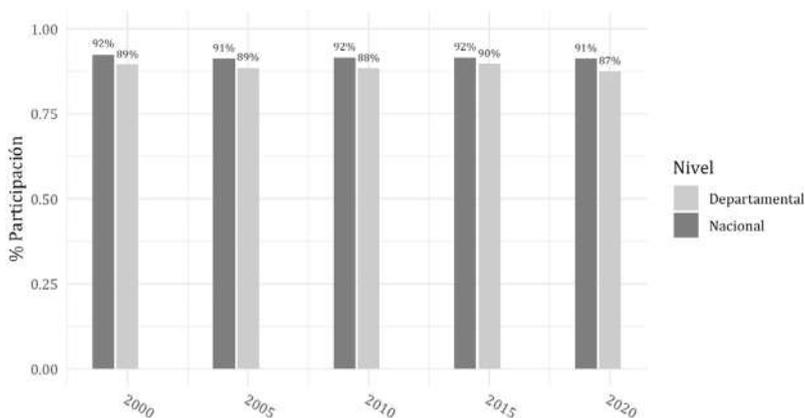
El caso uruguayo es uno entre más de setenta países en el mundo que debieron posponer sus procesos electorales nacionales o subnacionales debido a la pandemia de COVID-19 (IDEA

International, 18/10/2021). En los casos en que estas elecciones se realizaron, ya sea en su fecha prevista originalmente o en una fecha alternativa, se documentan efectos diversos en lo referido a la participación electoral. Estos efectos han sido asociados tanto al estado de emergencia sanitaria producto de la pandemia en el momento de las elecciones como a los mecanismos especiales de votación establecidos para mitigar los riesgos de contagio, como el voto postal, las urnas móviles o el voto temprano (IDEA International, 30/09/2020).

Al momento en que tuvieron lugar finalmente las elecciones, se contaban en Uruguay unos dos mil casos positivos desde el inicio de la pandemia, y menos de cincuenta muertes por COVID-19, mientras que eran 235 los casos activos al día anterior a la realización de las elecciones (Gobierno de Uruguay, 26/09/2020). Aunque se establecieron protocolos sanitarios para el momento del sufragio, no fue implementado ningún mecanismo especial para facilitar el voto, y se mantuvo su carácter obligatorio y presencial (Corte Electoral de Uruguay, 2020). Sin embargo, se flexibilizaron algunos requisitos para justificar la no asistencia a las urnas, en particular para la población mayor de 65 años o en situación de riesgo sanitario (*Radio Montecarlo*, 25/09/2020). Más allá de estas facilidades, la legislación electoral uruguaya dispone de sanciones económicas para quienes no asistan a votar sin justificación, así como otras sanciones no económicas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para quienes no voten sin una causa justificada se dispone una multa equivalente a unos treinta dólares, así como la imposibilidad de percibir ingresos del Estado y de firmar escrituras, dificultades para viajar al extranjero, entre otras.

Gráfico 1. Participación electoral en elecciones nacionales y subnacionales, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral de Uruguay.

La participación electoral en Uruguay ha sido tradicionalmente muy alta en términos comparados, pese a lo cual las elecciones subnacionales han mostrado un nivel de participación algo menor en comparación con las elecciones nacionales<sup>2</sup> (ver Gráfico 1). En particular, las elecciones municipales han tenido, desde la creación del tercer nivel de gobierno en 2009, un nivel de participación particularmente bajo (Cardarello y Magri, 2011). Durante la elección del año 2020,

<sup>2</sup> El ciclo electoral uruguayo se repite cada cinco años, con fechas fijadas en la Constitución, sin preverse modificación posible por parte del gobierno. Comienza en junio, con elecciones primarias o internas, simultáneas pero no obligatorias, de los partidos políticos. Continúa en octubre, con elecciones nacionales, cuando se elige la composición completa del Senado y la Cámara de Diputados por un sistema de representación proporcional y el presidente y vicepresidente de la República, excepto que ningún partido alcance el 50% más uno de los votos emitidos. De ser así, un mes después, en noviembre, se lleva adelante un balotaje entre las dos fórmulas más votadas en el mes de octubre. Las elecciones subnacionales se llevan a cabo en mayo del año siguiente, y se eligen los intendentes (Ejecutivo departamental), las Juntas Departamentales (Legislativo departamental), y en simultáneo el tercer nivel de gobierno (alcaldes y consejos municipales). Esto es así desde el año 1999, cuando se aplicaron por primera vez las reglas electorales impuestas por la reforma constitucional de 1996.

la expectativa estaba puesta sobre el efecto que la emergencia sanitaria tendría no solo sobre el nivel de participación del electorado, sino también sobre cómo repercutiría la alternancia política a nivel nacional iniciada en marzo sobre el desempeño de los partidos de la novel coalición de gobierno, y en particular del Partido Nacional [PN], que históricamente es el partido más fuerte en el interior del país. Los resultados ratificaron el predominio del PN en buena parte del territorio nacional, a la vez que marcaron un retroceso del Frente Amplio [FA]. El PN obtuvo quince de los diecinueve gobiernos departamentales y 90 gobiernos municipales, con lo cual logró conquistar algunos municipios históricamente afines a la izquierda, tanto en el interior como en Montevideo. El FA apenas logró retener tres gobiernos departamentales (aunque los tres concentran casi un 60% de la población uruguaya), y obtuvo 32 municipios. El Partido Colorado logró retener el gobierno de Rivera y ganó 3 municipios, por lo que se acentuó la tendencia iniciada en 2005 que lo llevó a ser un partido no competitivo en la mayor parte del territorio nacional. Cabildo Abierto, la gran sorpresa de la elección nacional de 2019, no logró revalidar dicha condición en las subnacionales, en las cuales obtuvo un magro desempeño. Si bien no es el propósito de este trabajo, estos resultados muestran que el aplazamiento de las elecciones no repercutió negativamente sobre la *performance* electoral del partido del presidente, y evidencian que, de alguna manera, el *bonus* en favor del principal partido de la coalición de gobierno no se vio resentido.

Dentro de este panorama general, ¿cuál fue el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre los niveles de participación electoral en las elecciones subnacionales de Uruguay del año 2020? En la siguiente sección, repasaremos brevemente los determinantes de la participación electoral identificados por la literatura comparada, y estableceremos la expectativa para el caso uruguayo. A continuación, presentaremos el análisis empírico para dar respuesta a la pregunta de este trabajo, para lo cual procuraremos establecer el efecto de la emergencia sanitaria sobre los niveles de participación electoral, tanto en el plano nacional como departamental, y en función de

otras variables de interés. Finalmente, la última sección discute los hallazgos de la investigación y deriva de ellos algunas conclusiones.

## **Los determinantes de la participación electoral**

Existen muchos factores teorizados por la literatura para explicar los niveles de participación electoral. Factores estratégicos, institucionales y sociodemográficos inciden en las decisiones individuales de voto, y por tanto en la proporción de votantes que acuden a las urnas. Entre los primeros, se destacan los enfoques de elección racional originados en los trabajos de Downs (1957), según los cuales los votantes son individuos racionales que contrapesan costos y beneficios de acudir a las urnas. El costo de la información juega un rol esencial en el cálculo, en la medida en que sin información no es posible para el votante discriminar, entre las distintas alternativas, cuál impactará más favorablemente sobre su utilidad. A su vez, acudir a las urnas tiene un costo en sí mismo, con lo cual el beneficio esperado de su participación deberá ser mayor que el costo para justificar la participación electoral. Por otra parte, la probabilidad de emitir un voto “decisivo” depende de cuán competitiva sea la elección en cuestión, de suerte que en elecciones poco competitivas (donde la distancia percibida entre las principales opciones es muy grande) los incentivos para la participación electoral se reducen. Posteriormente, esta perspectiva fue ampliada y profundizada. Riker y Ordeshook (1968) dieron relevancia al sentido de deber cívico como motivador de la participación electoral. Ferejohn y Fiorina (1975) modificaron el modelo, al considerar un contexto de incertidumbre sobre los resultados y al introducir, a su vez, los costos potenciales del no-voto. El posicionamiento ideológico relativo de los partidos del sistema fue tomado en cuenta por Hinch y Munger (1994), quienes estiman que una mayor distancia entre ellos desincentiva la indiferencia por el resultado, y conduce a una mayor participación. Black (1991) presentó evidencia sobre qué procedimientos administrativos que facilitan

el voto aumentan la participación. Por su parte, Blais (2000) encontró efectos positivos sobre la participación cuanto más cerrado es el resultado de la elección y cuanto más importante sean los comicios en términos de cargos o asuntos en disputa, al tiempo que Franklin (2004) retornó sobre el clásico concepto de competitividad y refinó las teorizaciones y mediciones existentes.

Por otra parte, el diseño de los sistemas electorales también influye decisivamente sobre el nivel esperado de participación electoral. Un factor institucional muy relevante es la obligatoriedad del voto, así como la presencia o no de sanciones efectivas para quienes no asistan a votar. En los sistemas con voto obligatorio y medidas de *enforcement* es lógico esperar mayores niveles de participación. Algo más refinado resulta el efecto de la fórmula electoral, ya que algunos estudios sostienen que los sistemas de representación proporcional suelen incentivar la participación en mayor medida que los sistemas mayoritarios, debido a que los primeros registran una menor cantidad de votos desperdiciados que los últimos (Smith, 2018). Además, los sistemas proporcionales conviven con una mayor fragmentación partidaria, y aumentan la oferta de partidos y candidatos que movilizan electores a las urnas. A su vez, cuando no existe obligatoriedad en el voto (o bien existe formalmente, pero no hay mecanismos de sanción efectivos), la principal incidencia del sistema electoral radica en los incentivos y los esfuerzos que los partidos y candidatos hacen para movilizar electores, es decir, para influir en su decisión sobre si acudir o no a las urnas. La proporcionalidad del sistema electoral actúa como un incentivo a la movilización de electores por parte de las élites políticas (Powell, 1980; Cox, 1999).

Algunos estudios le asignan a los factores sociodemográficos un peso importante en la explicación de los niveles de participación electoral (Lijphart, 1997). De este modo, el nivel educativo o de ingresos, el área de residencia –rural o urbana–, entre otros factores, pueden contribuir a explicar las diferencias observadas en la propensión a acudir a las urnas por parte de individuos

con distintas características. Por último, algunos factores estrictamente políticos también pueden influir en el nivel de participación. Como ya se mencionó, la competitividad de una elección puede aumentar la percepción entre los votantes de que su participación podría ser decisiva. Del mismo modo, factores como la confianza en las instituciones –por ejemplo, los partidos– o el nivel de satisfacción con la democracia también podrían tener un rol explicativo. Algunos estudios han encontrado mayor evidencia respecto de algunos de estos factores (para América Latina, ver por ejemplo Fornos, Power y Garand, 2004), pero a nivel comparado existe cierto consenso en que existen determinantes institucionales, políticos y sociodemográficos a la hora de explicar el nivel de participación electoral. Esto implica que algunos de los factores explicativos operan en el nivel individual, mientras que otros lo hacen en un nivel sistémico.

En el caso de las elecciones subnacionales que tuvieron lugar en Uruguay en 2020, muchos de los factores sistémicos son constantes, ya que no hubo cambios en las reglas electorales ni en el sistema de partidos. A nivel sociodemográfico, la cuestión es parecida: en términos agregados, se trata de variables inelásticas en el corto plazo, de suerte que la forma en la que pueden afectar el comportamiento de los individuos debería ser similar a instancias electorales anteriores. En otras palabras, el aplazamiento de las elecciones departamentales y municipales opera como una especie de “experimento natural” que permite cotejar el impacto de la emergencia sanitaria sobre el nivel de participación del electorado uruguayo, y mantiene relativamente constantes el resto de los factores explicativos principales. *A priori*, cabría esperar que la emergencia sanitaria por la COVID-19 hubiese influido sobre el nivel de riesgo percibido por los votantes, y que afectara el nivel de participación observado durante las elecciones departamentales y municipales. En otros términos, podría derivarse la siguiente hipótesis:

**H1.** *La pandemia de COVID-19 redujo los niveles de participación en las elecciones departamentales y municipales*

Asimismo, es esperable que estas diferencias no sean homogéneas en todo el territorio, porque la afectación de la pandemia no lo fue, con lo que pudo haberse visto más perjudicada la participación en distritos con mayor incidencia de la pandemia, y por ende con una mayor percepción de riesgo por parte de los votantes, de donde se sigue la siguiente hipótesis:

**H2.** *Los distritos con mayor incidencia de la enfermedad se vieron proporcionalmente más afectados que los distritos con una menor incidencia*

Finalmente, la gravedad de las consecuencias de la infección también depende de ciertos factores de riesgo individuales, donde la edad tiene una relevancia fundamental. Así, el riesgo percibido de contraer la enfermedad será mayor entre quienes integran el llamado grupo de riesgo –para el caso, los mayores de 60 años<sup>3</sup>– que entre quienes no lo integran, por lo cual cabe consignar la siguiente hipótesis:

**H3.** *Los circuitos donde el promedio de edad fue mayor a 60 años –población de riesgo– se vieron más afectados que aquellos con menor promedio de edad*

## **Análisis empírico: los determinantes de la participación electoral en las elecciones subnacionales en Uruguay 2020**

La Tabla 1 presenta modelos lineales múltiples para determinar la validez de la primera hipótesis presentada. La variable dependiente se computa como la diferencia en el nivel de participación entre las elecciones nacionales (que tienen lugar en el mes de octubre) y

<sup>3</sup> En Uruguay se definió como población de riesgo a los mayores de 60 años, y así fue comunicado en las campañas gubernamentales (Ministerio de Salud Pública, 2021).

las departamentales (habitualmente en el mes de mayo del año siguiente a la elección nacional, con la excepción ya señalada del año 2020, cuando se pospusieron para septiembre), en cada uno de los diecinueve departamentos del país, y para los cinco ciclos electorales del período 2000-2020. Como muestra el Gráfico 1, el nivel de participación en elecciones nacionales suele ser mayor, en promedio, que el observado en elecciones departamentales, por lo que la variable dependiente captura dicha diferencia, para cada departamento del país.<sup>4</sup>

El primer modelo incluye como variable independiente solamente la variable dicotómica *COVID*, que adopta el valor 1 para las elecciones del ciclo 2020, y 0 para las demás. De este modo, captura el efecto de la emergencia sanitaria sobre la participación electoral. Como se observa, el coeficiente es positivo y estadísticamente significativo, lo cual refleja que, en promedio, la diferencia entre el nivel de participación en elecciones nacionales y departamentales creció durante la vigencia de la emergencia sanitaria del año 2020.

El segundo modelo incorpora, además de la variable *COVID*, una serie de variables sociodemográficas clásicas en la literatura: el porcentaje de población urbana del departamento –*urbanización*–, sobre cuyos efectos hay importantes divergencias en los distintos estudios (Monroe, 1974); la proporción de población con *secundaria* completa, a partir de la cual se espera una relación de que a mayor nivel educativo mayor participación electoral (Campbell, 2009; Gallego, 2010); y el nivel de *ingreso* medio mensual *per cápita* a valores constantes, con lo que se espera una relación positiva con la variable dependiente (Verba, Schlozman y Brady, 1995). Ninguna de estas variables adquiere significación estadística, pero su incorporación no modifica el efecto de la pandemia reportado por el Modelo 1, que se mantiene incambiado.

<sup>4</sup> Por ejemplo, en Montevideo, en la elección nacional del año 1999, votó el 90,8%, mientras que, siete meses después, en las elecciones departamentales de mayo de 2000, lo hizo un 86,8%.

Tabla 1. Efecto de la emergencia sanitaria sobre nivel de participación electoral

<b>VD: Diferencia de participación electoral (Nacional - Departamental)</b>	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>	<b>Modelo 4</b>
COVID	0,01 *** (0,00)	0,01 *** (0,00)	0,01 *** (0,00)	0,01 *** (0,00)
Urbanización		-0,00 (0,00)		-0,00 (0,00)
Secundaria		0,00 (0,00)		0,00 (0,00)
Ingreso		-0,00 (0,00)		-0,00 (0,00)
Incumbente			-0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)
Competitividad			-0,00 (0,01)	0,00 (0,01)
Número Candidatos			-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
Alternancia Nacional			-0,00 (0,00)	
<b>Nro. Obs.</b>	<b>95</b>	<b>57</b>	<b>95</b>	<b>57</b>
<b>R2</b>	<b>0,20</b>	<b>0,31</b>	<b>0,20</b>	<b>0,32</b>
<b>Adj R2</b>	<b>0,19</b>	<b>0,26</b>	<b>0,16</b>	<b>0,22</b>

\*p<0,05; \*\*p<0,01; \*\*\*p<0,001

Fuente: elaboración propia.

El tercer modelo considera un conjunto de determinantes institucionales y políticos, en sintonía con la literatura referida en la sección anterior. En primer lugar, se incorpora una variable dicotómica que indica la presencia del *incumbente*, cuyo rechazo puede aumentar la participación (Grofman, Owen y Collet, 1999). A su vez, se podría conjeturar que, dado que varios departamentos presentan un sistema de partidos predominante, la presencia de un intendente que busca su reelección podría aumentar la participación, debido a la capacidad de

movilización del partido predominante en el departamento en cuestión. En segundo lugar, se incorpora una variable que mide la oferta electoral en función del *número de candidatos* que se presentan en la competencia, y se espera que una mayor oferta genere incentivos para la participación (Brockington, 2004). Se adiciona, luego, una medida de la *competitividad* del escenario electoral departamental, calculada como la diferencia entre el partido ganador y el segundo más votado. Como se ha documentado, es esperable que una mayor competitividad acarree mayor participación (Franklin, 2004). Finalmente, una variable dicotómica, que llamamos *Alternancia Nacional*, tiene el objetivo de aislar el efecto del cambio de partido de gobierno a nivel nacional, que se dio dos veces en el período de estudio, en 2005 y en 2020. Al igual que con el Modelo 2, las variables adicionales tampoco adquieren significación estadística, pero su inclusión no modifica el efecto reportado por la pandemia sobre el nivel de participación.

El cuarto y último modelo incorpora todas las variables consideradas y, como se observa, el resultado es similar. La única variable que adquiere significación estadística es la referida a la pandemia. Es importante destacar la estabilidad del efecto reportado por la pandemia, tanto en la magnitud del coeficiente, como en su significación estadística, a través de los cuatro modelos reportados. En todos ellos, se observa que existió un 1% de reducción entre el nivel de participación electoral de las elecciones nacionales, y en comparación con las diferencias reportadas en los ciclos electorales anteriores. En suma, se trata de un efecto de magnitud modesta, pero estable y estadísticamente significativo.

La segunda hipótesis se centra en la diferencia de participación entre distritos electorales en relación con la incidencia de la enfermedad. Para esto, se muestran distintos modelos lineales en los que la variable dependiente es el nivel de participación electoral por departamento, y las independientes son los nuevos casos diarios de COVID-19 reportados por las autoridades, y los casos activos reportados cada día, en un intervalo de entre cero y siete días anteriores a las elecciones departamentales en cuestión. Tomar los casos nuevos y los casos activos en cada departamento durante la semana previa al día de la elección

es una forma de evaluar el impacto del riesgo percibido sobre la decisión de acudir a votar. En línea con el argumento de elección racional señalado en la sección anterior, es esperable que, a mayor riesgo percibido, los votantes sean más reacios a participar de la elección. Como se observa en la Tabla 2, de ambas variables independientes la única que parece tener un efecto sistemático sobre el nivel de participación es el número de casos nuevos, que presenta un coeficiente negativo y adquiere significación estadística en seis de ocho mediciones durante la semana previa a la elección. Esto significa que el nivel de participación se vio afectado por la percepción de riesgo de la ciudadanía, medida como la cantidad de casos reportados en cada departamento.

*Tabla 2. Efecto de la emergencia sanitaria sobre nivel de participación electoral*

V. D. Participación electoral en el departamento (n=19)						
Día (t=día de la elección)	Casos Nuevos			Casos Activos		
	Estimate	Std. Error	P-value	Estimate	Std. Error	P-value
t	-0,008	(0,002)	0,004**	-0,005	(0,005)	0,429
t-1	-0,002	(0,001)	0,019*	-0,007	(0,006)	0,220
t-2	-0,008	(0,005)	0,122	-0,010	(0,008)	0,230
t-3	-0,003	(0,002)	0,047*	-0,011	(0,006)	0,094
t-4	-0,004	(0,002)	0,102	-0,008	(0,007)	0,259
t-5	-0,006	(0,003)	0,042*	-0,008	(0,006)	0,2034
t-6	-0,004	(0,0012)	0,032*	-0,009	(0,006)	0,149
t-7	-0,005	(0,002)	0,003**	-0,004	(0,006)	0,444

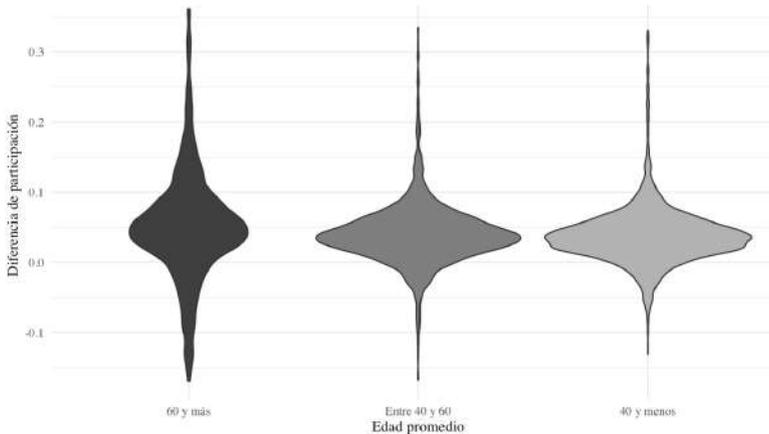
\*p<0,05; \*\*p<0,01; \*\*\*p<0,001

Fuente: elaboración propia.

La tercera hipótesis busca relacionar la diferencia de participación entre las elecciones departamentales y nacionales para cada circuito con la edad promedio de los votantes de cada uno. Para ello, se sigue una lógica similar: a mayor riesgo percibido, menor propensión a acudir a las urnas. Así, se crea una variable

ordinal de acuerdo con la edad promedio de los circuitos electorales.<sup>5</sup> Los siguientes diagramas de violín resumen la distribución de los datos por cada una de las categorías de edad señaladas anteriormente. Para todos los casos, el centro de la distribución es un número mayor que cero, y se indica una pérdida de participación entre elecciones. Sin embargo, mientras las distribuciones de los datos de los grupos “entre 40 y 60” y “40 y menos” son similares, es visualmente notoria la diferencia con el grupo de “60 y más”. En este último caso, la distribución muestra una mayor pérdida de participación entre la elección nacional y la departamental, y también mayor dispersión de datos hacia los extremos. Esta diferencia entre grupos de edad se puede evaluar más rigurosamente si se recurre a modelos estadísticos.

*Gráfico 2. Distribución de la diferencia de participación (nacional-departamental), según edad promedio del circuito*



Elaboración propia con base en datos de Corte Electoral de Uruguay.

<sup>5</sup> Un circuito electoral se constituye con una comisión receptora del voto. Cada circuito tiene un número de identificación, y cada ciudadano tiene un circuito designado para emitir el voto. Se ubican geográficamente de acuerdo con la densidad demográfica y se privilegia la menor distancia entre el elector y su circuito asignado. En promedio, son asignados 380 votantes por circuito electoral.

Por la naturaleza de nuestros datos, debimos aplicar modelos tipo ANOVA para evaluar la diferencia entre grupos. La prueba arroja una diferencia estadísticamente significativa en la participación electoral de los distintos grupos etarios.<sup>6</sup> La Tabla 3 muestra que dicha diferencia se encuentra entre la categoría “60 y más” y cada una de las otras dos. En ambos casos, el coeficiente tiene signo positivo, e implica que la pérdida de participación fue mayor en la categoría “60 y más” con respecto a las que se compara. No se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre los grupos de edades inferiores.

*Tabla 3. Post hoc test Games-Howell: diferencia entre participación electoral entre grupos etarios*

<b>Categorías de edad</b>	<b>diff</b>	<b>ci.lo</b>	<b>ci.hi</b>	<b>t</b>	<b>df</b>	<b>p-value</b>
Entre 60 años y más /40 y 60 años	0,01	0,01	0,02	5,36	1867,46	< 0,001
60 años y más /40 y menos	0,01	0,01	0,02	6,29	1825,57	< 0,001
Entre 40 y 60/ 40 y menos	0,00	0,00	0,00	1,78	5558,01	0,178

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

Uruguay se ha caracterizado históricamente por una alta participación electoral. La irrupción de la pandemia de COVID-19 en el

<sup>6</sup> Para evaluar estadísticamente la existencia de esta diferencia se recurrió a aplicar modelos Welch ANOVA, cuyo estimador basado en el t-test de Welch-Satterthwaite admite diferente varianza entre grupos, cuestión que nuestros datos imponen como necesaria. Para determinar entre qué grupos existen diferencias significativas se estimó como más conveniente la prueba *post hoc* de Games-Howell. Se corrieron también las pruebas ANOVA tradicional y el *post hoc* de Trukey (que asumen igualdad de varianza entre grupos), los cuales reportaron resultados similares.

país obligó al sistema político a acordar una postergación de cuatro meses para la celebración de las elecciones subnacionales. Pese a la situación de emergencia sanitaria, el nivel de participación de la ciudadanía en las urnas fue, en promedio, apenas inferior a la de las instancias electorales anteriores, seguramente impulsado por los buenos resultados que mostró el país durante los primeros ocho meses de la pandemia. Dentro de este cuadro general, los resultados reportados a lo largo de este capítulo permiten destacar tres hallazgos. En primer lugar, pese a que el nivel general de participación estuvo en sintonía con procesos electorales anteriores, la pandemia de COVID-19 amplió la diferencia entre la participación en elecciones nacionales y subnacionales, lo cual acentuó la tendencia registrada históricamente.

En segundo lugar, el impacto de la emergencia sanitaria no fue homogéneo entre los diecinueve departamentos del país. Los resultados reportados indican que los votantes fueron elásticos a la cantidad de casos nuevos reportados diariamente, y no así al total de casos acumulados. De este modo, los votantes de los departamentos con un mayor número de casos nuevos reportados tuvieron, en promedio, un nivel de participación menor que aquellos votantes de departamentos con menor número de contagios diarios. A su vez, este efecto estuvo presente, con algunas excepciones, al menos durante la última semana previa al domingo de la elección.

En tercer lugar, el impacto de la emergencia sanitaria tampoco fue homogéneo entre grupos etarios. Como era esperable, y en línea con la literatura de elección racional, la pandemia elevó los costos de acudir a las urnas, especialmente entre aquellos votantes de mayor edad, definidos como grupos de riesgo. Al incrementar el riesgo percibido, los votantes mayores de 60 años fueron quienes exhibieron una mayor diferencia entre el nivel de participación registrado en octubre de 2019 para la elección nacional, y en septiembre de 2020 para las elecciones departamentales y municipales.

Por último, los hallazgos reportados en este capítulo muestran que los factores institucionales, sociodemográficos y de cultura

política que caracterizan a Uruguay como sistema político deben ser complementados con enfoques que busquen captar fenómenos que puedan afectar excepcionalmente el costo percibido de acudir a votar, aún frente a la obligación del voto y las sanciones previstas por no hacerlo. La emergencia sanitaria por COVID-19 constituye un hecho sin precedentes, que permite indagar en la elasticidad de los votantes frente a factores extraordinarios que puedan implicar un cambio en el cálculo detrás de la decisión individual de votar.

## Bibliografía

Black, Jerome (1991). Reforming the Context of the Voting Process in Canada: Lessons from other Democracies. En Herman Bakvis (ed.), *Voter Turnout in Canada* (pp. 61-176). Toronto: Dundurn Press.

Blais, André (2000). *To Vote or not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Brockington, David (2004). The Paradox of Proportional Representation. The Effect of Party Systems and Coalitions on Individuals' Electoral Participation. *Political Studies*, 52 (3), 469-490.

Campbell, David (2009). Civil Engagement and Education: An Empirical Test of the Sorting Model. *American Journal of Political Science*, 53(4), 711-786.

Cardarello, Antonio y Magri, Altaïr (2011). Introducción. En Antonio Cardarello y Altaïr Magri (coords.), *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010* (pp. 15-30). Montevideo: ICP-FCS-Congreso de Intendentes.

Corte Electoral de Uruguay (2020). Elecciones Departamentales y Municipales - 27 de setiembre de 2020 - Información General. <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/departamentales/elecciones-departamentales-2020-informacion-general>

- Cox, Gary (1999). Electoral Rules and the Calculus of Mobilization. *Legislative Studies Quarterly*, 24 (3), 387-419.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- Ferejohn, John y Fiorina, Morris (1975). Closeness Counts Only in Horseshoes and Dancing. *American Political Science Review*, 69 (3), 950-925.
- Flexibilizan justificaciones para no votar y facilitan pagos de multas. No podrán impedir que se vote sin mascarilla (25 de septiembre de 2020). *Radio Monte Carlo*. <https://www.radiomontecarlo.com.uy/es/2020/09/25/nacionales/flexibilizan-justificaciones-para-no-votar-y-facilitan-pagos-de-multas-no-podran-impedir-que-se-vote-sin-mascarilla/>
- Fornos, Carolina, Power, Timothy y Garand, James (2004). Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, 37 (8), 909-940.
- Franklin, Mark (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gallego, Aina (2010). Understanding Unequal Turnout: Education and Voting in Comparative Perspective. *Electoral Studies*, 29 (2), 239-248.
- Gobierno de Uruguay (26 de septiembre de 2020). Información de situación sobre coronavirus COVID-19 en Uruguay 26 de setiembre. <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/noticias/informacion-situacion-sobre-coronavirus-covid-19-uruguay-26-setiembre>
- Grofman, Bernard, Owen, Guillermo y Collet, Christian (1999). Rethinking the Partisan Effects on Higher Turnout: So What's the Question? *Public Choice*, 99 (3), 357-376.
- Hinch, Melvin y Munger, Michael (1994). *Ideology and the Theory of Political Choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- IDEA International (30 de septiembre de 2020). Going against the trend: elections with increased voter turnout during the COVID-19 pandemic.

<https://www.idea.int/news-media/news/going-against-trend-elections-increased-voter-turnout-during-covid-19-pandemic>

IDEA International (18 de octubre de 2021). Global overview of COVID-19: Impact on elections. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>

Klein, Darío y Reyes, Ángela (21 de octubre de 2020). Manifestaciones, elecciones y cada vez más actividad: cómo Uruguay convive con el covid-19 aun con libertades impensables en otros países. *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/10/21/covid-19-manifestaciones-elecciones-y-cada-vez-mas-actividad-como-uruguay-controla-el-covid-19-aun-con-libertades-impensables-en-otros-paises/>

Lijphart, Arend (1997) Unequal Participation: Democracy's Unsolved Dilemma. *American Political Science Review*, 91 (1), 1-14.

Ministerio de Salud Pública (2021). Priorización y Escalonamiento de la Vacunación. <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/noticias/-1612033397.pdf>

Monroe, Alan (1997). Urbanism and Voter Turnout: A Note on Some Unexpected Findings. *American Journal of Political Science*, 21 (1), 71-78.

Powell, Bingham (1980). Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences. En Richard Rose (ed.), *Electoral Participation: a Comparative Analysis* (pp. 396-412). Beverly Hills: Sage.

Riker, William y Ordeshook, Peter (1968). A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review*, 62 (1), 25-42.

Smith, Daniel (2018). Electoral systems and voter turnout. En Erik Herron, Robert Pekkanen y Matthew Shugart (eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp. 193-211). Nueva York: Oxford University Press.

Verba, Sidney, Schlozman, Kay y Brady, Henry (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

## Sobre los autores y autoras

**Antonio Cardarello** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Federal do Rio Grande do Sul. (UFRGS, Brasil). Docente e investigador del Departamento de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República). Su trabajo de investigación se centra en temas de política subnacional, elecciones y partidos políticos. Actualmente es el coordinador del Grupo de Estudios Subnacionales y coordinador de la Licenciatura en Ciencia Política (FCS-UdelaR).

**Carlos de la Torre** es director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Florida y profesor emérito de FLACSO-Ecuador. Sus áreas de investigación son populismo, democratización y autoritarismo. Sus últimos libros son *The Routledge Reader of Global Populism* (2019); *Populisms a Quick Immersion* (2019); y *De Velasco a Correa: Insurrecciones, populismo y elecciones en Ecuador, 1944-2013* (2016).

**Cecilia A. Hernández Cruz** es máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca y candidata a doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con más de 12 años de experiencia en el servicio público electoral y actualmente es titular de la Unidad de Vinculación con Organismos Externos del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Es investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (IIJ-UNAM y OEA) y miembro de la Red de Politólogos.

**Celeste Gómez Romero** es magíster en Ciencia Política y Economía Política por la London School of Economics (LSE), especialista en Ciencias Sociales por FLACSO Paraguay y licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Asunción. Actualmente se desempeña como coordinadora de publicaciones para el Proyecto Consolidación de la Democracia Paraguaya II del Programa Paraguay del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) para las líneas de investigación sobre observación electoral y juventud en democracia. Cuenta con publicaciones sobre elecciones, asociatividad y cultura política, administración pública, y migración.

**Cintia Pinillos** es licenciada en Ciencia Política y docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Entre Ríos. Es miembro del Comité Académico del Centro de Estudios Comparados del Instituto de Investigaciones de la UNR y ha dirigido proyecto de investigación sobre política comparada y de representación política. Entre sus principales publicaciones se encuentra *Política brasileña en español. De la crisis al impeachment* editado por EDUNER y co-editado con Juan Lucca y Esteban Iglesias. Actualmente es vicedecana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

**Claudia Heiss** es académica y jefa de la carrera de Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Doctora en Ciencia Política por la New School for Social Research y Master of Arts por Columbia University, Estados Unidos. Periodista, Universidad de Chile. Becaria Fulbright 2001-2002. Expresidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política 2012-2014. Investigadora adjunta del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social COES e integrante

de la Red de Politólogas. Autora del libro *¿Por qué necesitamos una nueva constitución?* (Aguilar, 2020) y de artículos y capítulos de libro sobre teoría democrática, constitucionalismo y política chilena.

**Diego Luján** es doctor en Ciencia Política por la Universidad de San Martín, Argentina. Licenciado y magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República, Uruguay. Docente del Departamento de Ciencia Política (UdelaR). Investigador Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Presidente de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Ha publicado artículos en *Latin American Politics and Society*, *Latin American Research Review*, *Colombia Internacional*, *Revista de Ciencia Política* (Santiago), *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, entre otras.

**Emilio Ordoñez** es investigador en el Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de Rosario, Argentina. Se desempeña como analista internacional en el portal Fundamentar.com y columnista en diversos medios radiales y televisivos.

**Esteban Iglesias** es doctor, magíster y licenciado en Ciencia Política. Se desempeña como profesor titular de Sociología Política y es investigador de CONICET. Dirige el Centro de Estudios Comparados del Instituto de Investigaciones de la UNR y la revista *Temas y Debates* de la Facultad de Ciencia Política y *Relaciones Internacionales* de la Universidad Nacional de Rosario.

**Federico Acosta y Lara** es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República y actualmente cursa el Posgrado de Economía para no Economistas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

**Fernando Mayorga** es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México).

Se desempeña como catedrático en la Facultad de Ciencias Sociales y director del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de la Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba, Bolivia. Sus últimos libros publicados son: *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía* (2014); *Democracia participativa y crisis política. Análisis de los resultados del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008* (2015); *Urnas y democracia directa. Balance del Referendo Constitucional* (2016); y *Antes y después del referendo. Política y democracia en el Estado plurinacional* (2019).

**Gastón Souroujon** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, magíster en Ciencia Política y Sociología por FLACSO Argentina y licenciado en Ciencia Política por la UNR. Se desempeña como investigador adjunto del CONICET y como docente de Teoría Política III de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Teoría Política I de la carrera de Ciencia Política (UNL). Entre sus publicaciones más relevantes cuenta con el libro *El peronismo vuelve a enamorar*, editado por Homo Sapiens y compiló *Global Resurgence of the right. Conceptual and regional perspectives*, Routledge, Londres, coeditado con Gisela Pereyra Doval.

**Gisela Pereyra Doval** es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesora de Problemática de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Entre sus principales publicaciones se encuentra *Global Resurgence of the right. Conceptual and regional perspectives*, Routledge, Londres, coeditado con Gastón Souroujon.

**Jaime Aragón Falomir** es doctor y magíster en Ciencia Política por la Sorbona III de París. Se desempeña como profesor titular en Estudios Hispanoamericanos en la Facultad Roger Toumson de la Universidad de las Antillas en Guadeloupe, Francia. Es parte del Sistema

Nacional de Investigadores (SNI) de CONACYT en México. Fue becario postdoctoral de CONICET y es miembro del Centro de Estudios Comparados del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

**Juan Bautista Lucca** es doctor en Ciencias Sociales (FLACSO), máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca), Diploma Superior en Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño (CLACSO), y licenciado en Ciencia Política (UNR). Profesor en UNR y en el Doctorado en Ciencias Sociales de la UNER. En la actualidad es Investigador del CONICET. Es co-compiler de libros como *Política latinoamericana comparada. Nuevos desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada, política brasileña en español*, entre otros; y, autor de artículos científicos sobre metodología y política comparada, partidos políticos, elecciones y sindicatos en América Latina.

**Karolina Gilas** es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como profesora asociada en el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es parte del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I (CONACYT-México). Es investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (IIJ-UNAM y OEA) y miembro de la Red de Politólogos.

**Manuel Alcántara Sáez** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (1994). Es catedrático y miembro del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca desde 1993 hasta la actualidad. Sus principales líneas de investigación en el ámbito de la política comparada con especial interés en América Latina versan sobre partidos políticos, procesos electorales, problemas de la democracia representativa y elites políticas.

**Marcos Pérez Talia** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y máster en Derecho, Economía y Políticas Públicas por el Instituto de Investigación Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid. Es investigador activo Nivel I del Conacyt de Paraguay. Sus líneas de investigación guardan relación con los partidos políticos, las democracias y elecciones de América Latina, aunque con especial énfasis en Paraguay.

**Melisa Argento** es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, magíster en Ciencia Política por FLACSO Ecuador y licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente es becaria posdoctoral del CONICET en el IEALC-UBA y docente de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR. Sus investigaciones se inscriben desde la sociología política, ecología política y la política comparada y abordan temáticas como la relación Estado y movimientos sociales y/o los conflictos eco-territoriales en América Latina.

**Oswaldo Iazzetta** es doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Brasil y Universidad de Brasilia). Profesor e investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Participó en diversas investigaciones y publicaciones sobre democracia, Estado y ciudadanía en América Latina. Publicó *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina* (2007); coeditó con Guillermo O'Donnell y Jorge Vargas Cullell, *The Quality of Democracy. Theory and Applications* (2004); y junto a Guillermo O'Donnell y Hugo Quiroga, *Democracia delegativa* (2011).

**Oswaldo Estanislau do Amaral** es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Campinas (UNICAMP), en Brasil, y director del Centro de Estudios de Opinión Pública (CESOP) de la misma institución. Fue investigador invitado en las Universidades de Oxford y Notre Dame y profesor invitado en la Universidad de Salamanca. Es autor

de dos libros sobre el Partido de los Trabajadores (PT) y de capítulos y artículos sobre comportamiento político y partidos y sistemas de partidos.

**Otávio Zilioli Catelano** es candidato a doctor en Ciencia Política en la Universidad de Campinas (UNICAMP). Investiga sobre elecciones, WhatsApp, partidos políticos y sistemas de partidos. Es miembro del Grupo de Estudios de Política Brasileña (PolBras), vinculado al Centro de Estudios de Opinión Pública (CESOP-UNICAMP).



Del amplio y variado abanico de prácticas y ámbitos sacudidos por la pandemia de COVID-19, este libro se centra en el modo en que esta circunstancia afectó el ritmo y la dinámica de la democracia y, particularmente, de una de sus instituciones y rutinas decisivas: las elecciones. Los dieciséis capítulos que reúne reflexionan sobre diversos actos eleccionarios realizados en América Latina y EE. UU. durante 2020 y 2021, que abarcan tanto elecciones presidenciales (Bolivia, EE.UU.), como regionales y municipales (Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay). Sus autores y autoras indagan las formas en que las democracias del continente afrontaron el duro desafío de gestionar la incertidumbre creada por la emergencia sanitaria y económica, sin sacrificar el repertorio básico de derechos e instituciones que supone este régimen.

