

Introducción número especial

Silvia Otero Bahamón  Universidad del Rosario

Jacqueline Behrend  Universidad Nacional de San Martín

Desde inicios del siglo XXI, lo subnacional ha sido fundamental para entender la política de América Latina (Behrend & Whitehead, 2016; Suárez-Cao et al., 2017; Giraudy et al., 2019). La visión homogeneizante que dominó durante décadas el análisis de nuestras democracias ha dado paso a una perspectiva más matizada territorialmente, que puede dar cuenta de la variación política que existe dentro de un mismo país. Hoy sabemos que las democracias latinoamericanas no funcionan de manera uniforme en todo el territorio nacional; que los enclaves autoritarios pueden coexistir con instituciones democráticas robustas dentro de un mismo país (Gibson, 2005, 2012; Behrend, 2011; Gervasoni, 2018); y que las dinámicas electorales locales y regionales son fundamentales para comprender fenómenos que van desde la provisión de servicios públicos hasta la persistencia de desigualdades estructurales (Niedzwiecki, 2018; Otero-Bahamón, 2021). Adicionalmente, se vuelve cada vez más evidente que las disparidades regionales en términos de desarrollo y bienestar se están expresando a través de populismos de todo el espectro ideológico (Rodríguez-Pose, 2018; Barrenechea & Encinas, 2025; Barrenechea & Otero-Bahamón, 2025). Si bien los primeros estudios sobre política subnacional se centraron en países federales (Gibson, 2004; Behrend & Whitehead, 2016), al poco tiempo se expandieron a los países unitarios, que muestran tanta o más variación en algunos casos que los países federales (Došek, 2024).

Este número especial de *Desafíos* reúne cuatro investigaciones que ilustran la riqueza y complejidad de la política subnacional contemporánea, centrándose en procesos electorales recientes en Argentina, Colombia y Brasil. Los artículos aquí presentados documentan resultados electorales, revelan relaciones significativas entre instituciones y comportamiento electoral, analizan

los vínculos entre actores nacionales y locales, y exploran los recursos políticos y las estrategias de consolidación de poder que caracterizan la política territorial en la región. Más allá de los procesos electorales coyunturales, estas investigaciones iluminan dinámicas complejas y de largo plazo que son centrales en el estudio de la política subnacional: la construcción de identidades subnacionales, la consolidación de poder a nivel local, el papel de los clanes y las familias políticas que trascienden las estructuras partidarias formales (Behrend, 2021, 2022), y el rol de las políticas públicas, la inversión y el endeudamiento en las dinámicas políticas territoriales. Los artículos también realizan aportes metodológicos importantes, combinando aproximaciones cualitativas y cuantitativas para capturar los matices de la política subnacional (Došek, 2020; Eaton, 2020).

El artículo de Luis Karamaneff e Iván Jacobsohn (2025), sobre las elecciones presidenciales argentinas de 2023, nos permite entender cómo la emergencia de fuerzas políticas de carácter localista, con apelación exclusivamente regional, crea condiciones para el surgimiento de terceras fuerzas en la política nacional. Su análisis del fenómeno de los provincialismos —coaliciones locales autónomas con fuerte identidad territorial— hace posible comprender el sorprendente triunfo de Javier Milei, quien logró capitalizar el descontento de votantes del interior del país con las élites políticas nacionales.

La investigación aporta a nuestra comprensión sobre el impacto de instituciones electorales que parecen menores. En particular, el análisis del desdoblamiento electoral muestra cómo la decisión de los gobernadores de separar las elecciones provinciales de las nacionales no es una mera cuestión técnica, sino una estrategia política, especialmente provechosa para los provincialismos. Al desacoplar las contiendas electorales, los gobernadores provinciales logran distanciarse de dinámicas nacionales inconvenientes para sus proyectos de continuidad en el poder. Esto fue particularmente evidente en las últimas elecciones nacionales, en las que el desdoblamiento permitió a las fuerzas políticas —territorialmente arraigadas— marcar distancia frente a las dos coaliciones nacionales dominantes, facilitando así la canalización del descontento económico hacia la candidatura de Javier Milei. Con este análisis se comprende por qué el triunfo presidencial de Milei no se tradujo en victorias de sus candidatos a nivel subnacional. El desdoblamiento revela patrones de voto diferenciados según el nivel de la elección: en las contiendas subnacionales, los electores optaron mayoritariamente por la continuidad, respaldando a los gobernadores y sus partidos (con

algunas excepciones), mientras que en la elección nacional se inclinaron por un *outsider* que prometía romper con todo.

Este fenómeno argentino guarda similitudes con otros procesos políticos recientes en democracias occidentales. El triunfo de Milei en el interior del país —particularmente en provincias con baja densidad poblacional y economías deprimidas— recuerda la geografía electoral del Brexit o la victoria de Donald Trump en 2016 (Rodríguez-Pose, 2018; McCann, 2019; Colantone & Stanig, 2018). En todos estos casos, sectores medios de zonas rezagadas expresaron su rechazo no sólo a políticas específicas, sino a un modelo de política centralizada que percibían como indiferente a sus necesidades.

El rezago regional relativo, sin embargo, no se expresa únicamente mediante el apoyo a candidaturas de *outsiders* y populistas. El artículo de Fabiano Guilherme Mendes Santos, Bruno Marques Schaefer y Shamira Rossi Machado (2025), sobre Brasil, explora otra manifestación de estas dinámicas: el uso estratégico del endeudamiento público por parte de gobernadores en regiones económicamente rezagadas y con alta dependencia del empleo estatal. En estos contextos —regiones claramente perdedoras en el actual modelo de desarrollo económico—, la deuda pública se convierte en un arma de doble filo para los gobernantes en ejercicio.

Los autores demuestran que la deuda tiene dos caras políticas distintas: en las etapas iniciales del endeudamiento, puede ser utilizada estratégicamente por los gobernadores para ampliar su margen de maniobra política, promoviendo el crecimiento económico y consolidando su base electoral. Los datos muestran que mayores niveles de interés acumulado sobre la deuda están inicialmente asociados con un mejor desempeño electoral de los gobernantes en ejercicio.

Sin embargo, cuando el endeudamiento alcanza niveles críticos y obliga a implementar políticas de austeridad —incluyendo el retraso en el pago de salarios a funcionarios públicos— el efecto se invierte dramáticamente. Utilizando datos de las elecciones de 2018, un período marcado por severas crisis fiscales en varios estados brasileños, los investigadores encontraron que los gobernadores que retrasaron salarios sufrieron castigos electorales severos, especialmente en municipios con mayor dependencia de la administración pública. Esto muestra las dos caras del endeudamiento: en un primer momento posibilita la expansión y la inversión, pero cuando se acumulan los

intereses de la deuda, los gobiernos subnacionales entran en problemas y son castigados por los votantes.

Una hipótesis abierta que se deduce de la lectura cruzada de estas dos investigaciones es que la insatisfacción generada por las medidas de ajuste y austeridad podría terminar canalizándose electoralmente por la vía de candidatos que expresen el clivaje territorial entre regiones desventajadas y privilegiadas, clivaje que ha estado últimamente abanderado por proyectos de corte populista (Dijkstra et al., 2020; Otero-Bahamón & Barrenechea, 2023). Estos clivajes territoriales, que se evidencian no solo en América Latina, sino también en países como Estados Unidos o Alemania (Cramer, 2016; Hochschild, 2016), muestran algunos de los efectos de la heterogeneidad territorial y de la falta de integración nacional.

Juan Pablo Ardila Mateus y Juan Federico Pino Uribe (2025) presentan una sofisticada herramienta analítica que explica cómo se construyen las candidaturas a gobernaciones en Colombia. Su tipología de cuatro tipos de candidaturas —mutualistas, parasitarias, partidistas y emergentes— surge del reconocimiento de que ni los partidos ni los candidatos actúan de manera unilateral en la construcción de candidaturas. Por el contrario, el proceso es el resultado de una negociación estratégica en la que cada actor aporta diferentes tipos de recursos (Muñoz & Dargent, 2016).

A través del análisis de las elecciones a gobernaciones de Quindío y Cundinamarca en 2019, los autores identifican cómo la distribución de recursos entre candidatos y partidos genera cuatro tipos de candidaturas. En contextos de debilidad partidaria, como es frecuente en Colombia, los aspirantes con recursos propios —económicos, de reconocimiento público o de redes políticas— pueden imponer condiciones a los partidos, generando candidaturas parasitarias, en las que el partido aporta poco más que el aval electoral. Cuando ambos actores carecen de recursos, surgen candidaturas emergentes, con campañas débiles y poco visibles. Cuando los partidos son fuertes, surgen dos posibilidades: candidaturas partidistas, en las que el partido con abundantes recursos impone estrategias a candidatos débiles; o candidaturas mutualistas, en las cuales los recursos partidistas y personales se refuerzan mutuamente.

La tipología construida también nos habla del poder de los métodos cualitativos —en este caso, el trabajo conceptual y la realización de tipologías— para

entender la compleja realidad. Así, frente a las dinámicas de selección de candidatos, que se perciben como desordenadas e incluso caóticas, la tipología propuesta le da orden a ese panorama. También nos ayuda a entender por qué son tan importantes los partidos fuertes para la calidad de la democracia. Cuando las candidaturas dependen fundamentalmente de los recursos personales de los aspirantes y no de las estructuras partidarias, se debilitan los mecanismos de rendición de cuentas y se fragmenta aún más el sistema político. Los partidos se convierten en vehículos circunstanciales más que en organizaciones con capacidad de estructurar la competencia política y garantizar cierta coherencia programática. La conceptualización tipológica de los cuatro tipos de candidaturas que desarrollan los autores es una contribución importante para entender el surgimiento de candidatos en distintos niveles de gobierno —no sólo el subnacional— y en distintas regiones del mundo. Algunos candidatos *outsiders* crean sus propios partidos para competir en la política, pero muchos otros, como Donald Trump en Estados Unidos, logran ser nominados por partidos políticos establecidos sin haber hecho una carrera política previa en el partido. El trabajo de Ardila Mateus y Pino Uribe (2025) nos ayuda a entender estas candidaturas.

El artículo de Orlando Higuera-Torres y María Alejandra Romero Solano (2025) nos adentra en una dimensión más oscura de la política subnacional: el uso estratégico de recursos públicos para consolidar hegemonías políticas territoriales (Došek, 2024). Su análisis configuracional del caso del clan Blel en el departamento de Bolívar, Colombia, plantea la hipótesis de que la inversión en infraestructura pública durante el gobierno de Vicente Blel Scaff contribuyó significativamente al aumento exponencial de votos de su hermana, la senadora Nadia Blel Scaff, en las elecciones legislativas de 2022.

Lo más preocupante de este caso no es simplemente la concentración de poder en manos de una familia política —fenómeno común en la región y en gran parte del mundo (Behrend, 2021, 2022)— sino la sofisticación de los mecanismos de reproducción de ese poder. Los autores identifican un círculo simbiótico entre estructuras políticas locales, enlaces nacionales, contratistas y ciudadanos, en el cual la inversión pública se convierte en instrumento de consolidación electoral. El gobernador ejecuta obras visibles en momentos estratégicos, los contratistas financian la maquinaria política y los ciudadanos, ante la tangibilidad de las mejoras en infraestructura, recompensan electoralmente al clan. Con tres congresistas propios y alianzas con otros dos, además

del control de la gobernación departamental, el clan Blel ejemplifica cómo las élites políticas regionales pueden construir verdaderas hegemonías que limitan severamente las posibilidades de alternancia y renovación política.

La innovación metodológica del artículo también merece destacarse. El uso del Análisis Cualitativo Comparativo Nítido (csQCA) permite identificar configuraciones causales complejas, mostrando que la inversión en infraestructura y la concentración electoral fueron condiciones suficientes para explicar el aumento electoral de Nadia Blel. Esta aproximación metodológica demuestra cómo técnicas cualitativas avanzadas pueden revelar patrones causales que permanecerían ocultos con métodos más convencionales (Došek, 2020).

Conexiones temáticas y teóricas

Los cuatro artículos que componen este número especial, aunque centrados en casos específicos de Argentina, Colombia y Brasil, iluminan fenómenos de alcance regional y revelan conexiones temáticas importantes. Todos documentan formas de fragmentación del poder político que desafían las categorías tradicionales del análisis politológico. Los provincialismos argentinos, la negociación individual de candidaturas en Colombia, los clanes políticos territoriales y el uso estratégico de la deuda pública en Brasil representan modalidades localizadas, territorialmente ancladas, de organización del poder que abren oportunidades para los liderazgos locales, pero tienen implicaciones institucionales complejas.

Una conexión particularmente interesante emerge entre los artículos sobre Argentina, Colombia y Brasil. Los tres muestran cómo los actores subnacionales utilizan estratégicamente sus recursos de poder e instituciones disponibles. En Argentina, los gobernadores desdoblan elecciones cuando creen que el arrastre nacional no les conviene. En Brasil, los gobernadores impulsan el endeudamiento hasta que la situación fiscal se vuelve insostenible. En Colombia, las élites locales construyen alianzas subnacionales para controlar la inversión pública, lo cual eventualmente podría producir el tipo de crisis de deuda que se observa en Brasil.

Los cuatro casos también revelan la interacción entre los recursos institucionales y no institucionales en la política subnacional. Los gobernadores argentinos tienen la potestad constitucional de fijar los calendarios electorales para las elecciones provinciales y hacerlos coincidir o no con las elecciones

nacionales, pero lo hacen estratégicamente según el contexto de cada elección; los gobernadores brasileños tienen la habilidad para gestionar estratégicamente la deuda pública porque la autonomía institucional se lo permite; los aspirantes a gobernaciones colombianas utilizan sus recursos personales para conseguir una nominación partidaria, o instrumentalizan la inversión pública como en el caso del clan Blel.

En tercer lugar, los artículos demuestran que la relación entre los niveles nacional y subnacional de gobierno es fundamental para entender los resultados electorales en ambos niveles. El triunfo de Milei no puede comprenderse sin analizar las estrategias de desdoblamiento electoral de los gobernadores provinciales. El castigo electoral a los gobernadores brasileños que implementaron medidas de austeridad severa muestra cómo las crisis fiscales locales pueden tener efectos políticos que trascienden el ámbito subnacional. La votación de Nadia Blel en el Senado está inextricablemente ligada a la ejecución presupuestal de la gobernación de Bolívar. Las candidaturas a gobernaciones dependen tanto de las dinámicas locales como de las conexiones nacionales de aspirantes y partidos.

Conclusión

Todos estos hallazgos tienen implicaciones para el estudio de la política subnacional, pero también para la política comparada en general. Muestran las interacciones complejas entre la política subnacional y los resultados nacionales, hacen aportes hacia la conceptualización de los procesos subnacionales, como en el caso del concepto de provincialismos, que desarrollan Karamaneff y Jacobsohn (2025), pero también aportan a nuestra comprensión de cómo se negocian las candidaturas políticas más allá de lo subnacional, como en la tipología de candidaturas que desarrollan Ardila Mateus y Pino Uribe (2025).

Los trabajos reunidos en este número especial muestran la importancia de estudiar las elecciones y los procesos políticos en sus múltiples niveles y reafirman las conexiones que existen entre la política subnacional y los resultados nacionales (Varetto & Milanese, 2022). Se trata de interacciones complejas, en las cuales los resultados de un nivel de gobierno tienen efectos sobre el otro nivel, pero no siempre de una manera lineal. La deuda estadual tiene efectos electorales subnacionales, pero también tiene implicaciones para la política nacional y las coaliciones de apoyo. El desdoblamiento electoral puede favorecer a los provincialismos, pero también puede contribuir a la llegada de

outsiders a la política nacional. Las familias políticas o clanes que se expanden hacia distintos niveles de gobierno pueden fortalecer el control local y la influencia nacional. Y la selección de candidatos y el uso de recursos propios puede tener implicaciones no solo en la política subnacional, sino en el fortalecimiento o debilitamiento de los partidos políticos que compiten también a nivel nacional. Los hallazgos de los cuatro artículos reunidos en este dossier refuerzan la importancia de estudiar la política subnacional de manera comparada para tener una mejor comprensión de los procesos políticos en sus múltiples niveles.

Referencias

- Ardila Mateus, J. P., & Pino Uribe, J. F. (2025). Negociación estratégica y construcción de candidaturas subnacionales en las elecciones a gobernadores en Colombia de 2019. *Desafíos*, 37(2), 1-38. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.14712>
- Barrenechea, R., & Encinas, D. (2025, julio). Cleavages without Parties: Populism and its Voters in Peru. *Taiwan Journal of Democracy*, 21(1), 53-73. https://www.tfd.org.tw/backend/upload/ckupload/20250807_01510797.pdf
- Barrenechea, R., & Otero-Bahamón, S. (2025). When Voters Leave: Demand-Driven Dealignment and Populism in Colombia. *Taiwan Journal of Democracy*, 21(1), 97-122. <https://www.tfd.org.tw/backend/upload/publish/quarterly/527734e644db-99fad532277a5d297664.pdf>
- Behrend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review*, 46(1), 150-176. doi:10.1353/lar.2011.0013
- Behrend, J. (2021). Political Dynasties and Democracy in Contemporary Mexico. *Latin American Policy*, 12(2), 385-404. <https://doi.org/10.1111/lamp.12237>
- Behrend, J. (2022). Dinastías políticas y democracia: una propuesta conceptual. *Revista Agenda Política*, 9(3), 174-189. <https://doi.org/10.31990/agenda.2021.3.6>
- Behrend, J., & Whitehead, L. (Eds.). (2016). *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Johns Hopkins University Press.
- Colantone, I., & Stanig, P. (2018). Global competition and Brexit. *American Political Science Review*, 112(2), 201-218. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000685>
- Cramer, K. J. (2016). *The politics of resentment: Rural consciousness in Wisconsin and the rise of Scott Walker*. University of Chicago Press.
- Dijkstra, L., Poelman, H., & Rodríguez-Pose, A. (2020). The geography of EU discontent. *Regional Studies*, 54(6), 737-753. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603>

- Došek, T. (2020). Multilevel Research Designs: Case Selection, Levels of Analysis, and Scope Conditions. *Studies in Comparative International Development*, 55(4), 460-480. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09313-6>
- Došek, T. (2024). *The Persistence of Local Caudillos in Latin America: Informal Political Practices and Democracy in Unitary Countries*. University of Pittsburgh Press.
- Eaton, K. (2020). Latin American Politics and the Subnational Comparative Method: Vertical and Horizontal Challenges. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 149-172. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.10>
- Gervasoni, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge University Press.
- Gibson, E. L. (2005, octubre). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101-132. https://faculty.wcas.northwestern.edu/gibson/Edward_L._Gibson/Publications_files/Boundary%20Control%20WP%20pdf.pdf
- Gibson, E. L. (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge University Press.
- Gibson, E. L. (Ed.). (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (Eds.). (2019). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge University Press.
- Higuera-Torres, O., & Romero Solano, M. A. (2025). Asuntos de familia: análisis configuracional de la consolidación electoral del clan Blel en el departamento de Bolívar, Colombia (2020-2022). *Desafíos*, 37(2), 1-36. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.14715>
- Hochschild, A. R. (2016). *Strangers in their own land: Anger and mourning on the American right*. The New Press.
- Karamaneff, L., & Jacobsohn, I. (2025). Argentina: un archipiélago de gobernabilidad condicionada. El rol de los provincialismos en las elecciones presidenciales de 2023. *Desafíos*, 37(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.14702>
- McCann, P. (2019). Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: Insights from the UK. *Regional Studies*, 54(2), 256-267. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1619928>
- Mendes Santos, F. G., Marques Schaefer, B., & Rossi Machado, S. (2025). El impacto de la deuda pública estatal en los resultados electorales de los gobernadores en Brasil (1998-2022). *Desafíos*, 37(2), 1-26. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.14847>
- Muñoz, P., & Dargent, E. (2016). Patronage, Subnational Linkages, and Party-Building: The Cases of Colombia and Peru. En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck, & J. I. Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 187-216). Cambridge University Press.

- Niedzwiecki, S. (2018). *Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America*. Cambridge University Press.
- Otero-Bahamón, S. (2021). ¿Qué es lo subnacional de la desigualdad subnacional? Una mirada interseccional a la desigualdad en Latinoamérica. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 103-133. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000105>
- Otero-Bahamón, S., & Barrenechea, R. (2023). Racionalidad rodolfista y encanto populista. En Gustavo Petro vs. Rodolfo Hernández: ¿Dos populismos encontrados? (pp. 1-22). Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/urosario9789585001428>
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., & Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, (90), 15-34. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.01>
- Varetto, C., & Milanese, J. P. (Eds.). (2022). *Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos: Una aproximación comparada desde la política subnacional en América Latina*. Universidad ICESI. <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.23.2022>

