



Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales
Sede Argentina

Área de Estudios
Políticos y Sociales



Persiste y no desgasta.

El rendimiento electoral de las candidaturas
testimoniales de la Provincia de Buenos Aires
(2011-2023)



Autores

Facundo Meneses

Licenciado en Ciencia Política (UBA) y estudiante de posgrado de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Fue docente en cursos de la Academia de Estudios Educativos y Sociales (ACEES), forma parte de la Red de Estudios sobre Política Subnacional en América Latina (REPSAL) y es Investigador del Centro de Estudios sobre Política y Elecciones Locales (CEPEL) del Área de Estudios Políticos y Sociales de FLACSO Argentina. Sus temas de investigación refieren a regímenes políticos, partidos de extrema derecha y política subnacional, con énfasis en política municipal.

Sebastián Parnes

Licenciado en Ciencia Política (UBA) y estudiante de posgrado de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Es docente en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), la UTDT y la Universidad de Buenos Aires (UBA), en cursos sobre Ciencia Política y Metodología Cuantitativa. Es investigador asociado en el Centro de Investigación para la Calidad Democrática, forma parte de la Red de Estudios sobre Política Subnacional en América Latina (REPSAL) y es Investigador del Centro de Estudios sobre Política y Elecciones Locales (CEPEL) del Área de Estudios Políticos y Sociales de FLACSO Argentina. Sus temas de investigación se centran en la relación multinivel de partidos políticos, la competencia electoral y la democracia local.

Alejo e Andrade

Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y Licenciado en Sociología (UBA). Es docente en la carrera de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), en el Ciclo Básico Común (CBC). Se desempeña como Becario Interno Doctoral del CONICET en el IICSAL (FLACSO/CONICET) y es Investigador del Centro de Estudios sobre Política y Elecciones Locales (CEPEL) y del Núcleo de Estudios Políticos (NEP) del Área de Estudios Políticos y Sociales de FLACSO. Sus temas de investigación se vinculan con el comportamiento electoral de los partidos políticos y líderes locales, con especial énfasis en la Provincia de Buenos Aires.

Cómo citar:

Documentos de Investigación N°2. Parnes, Sebastián, e Andrade, Alejo & Meneses, Facundo (2025). Persiste y no desgasta. El rendimiento electoral de las candidaturas testimoniales de la Provincia de Buenos Aires (2011-2023), Buenos Aires: CEPEL-FLACSO, Colección Documentos de Investigación, N°2, septiembre de 2025.

Persiste y no desgasta. El rendimiento electoral de las candidaturas testimoniales de la Provincia de Buenos Aires (2011-2023)

Resumen

El Documento de Investigación N°2 del Centro de Estudios sobre Política y Elecciones Locales (CEPEL) de la FLACSO Argentina analiza la práctica de las “candidaturas testimoniales” de los intendentes de la Provincia de Buenos Aires entre 2011 y 2023. El estudio identifica 26 casos, en su mayoría vinculados al peronismo (92,31%), con mayor presencia numérica en municipios del interior provincial, aunque con una incidencia relativa más alta en el conurbano bonaerense. El examen de su efectividad electoral arroja resultados matizados: si bien esta estrategia pareciera generar un incremento inmediato en el caudal de votos durante la elección legislativa en la que se implementa, ello no se traduce necesariamente en una consolidación posterior en las elecciones ejecutivas. El hallazgo más significativo es que, contrario a lo podría presuponerse, la candidatura testimonial no erosiona el caudal de votos de los intendentes ante el electorado. Este resultado ayuda a comprender por qué esta estrategia persiste entre los actores políticos bonaerenses.

Introducción

Las elecciones del 2009¹ quedaron marcadas a fuego por una novedad en las estrategias partidarias del kirchnerismo: la postulación generalizada de miembros del poder ejecutivo local a cargos legislativos de menor jerarquía, con la presunción pública de que no tenían intenciones de asumirlos. Ese fenómeno fue bautizado en su momento como “candidaturas testimoniales” y es definido, según el Banco de Vocabularios Jurídicos de Argentina², como la práctica política mediante la cual un “dirigente o referente principal de un partido político se propone como cabeza de lista, aún sin la intención real de asumir el cargo de resultar electo, con el fin de aprovechar la imagen de público conocimiento del candidato para sumar votos”.

Las candidaturas testimoniales presentan tantas variantes como cargos electivos posibles: un intendente puede competir por un cargo de menor cuantía, como ser concejal, o un ministro puede elegir competir por cargos legislativos. En vísperas de los comicios de septiembre³ y de octubre⁴ de 2025, esta práctica ha resurgido con notable fuerza en el debate público. Buscando capitalizar su notoriedad para arrastrar votos al conjunto de la lista, ministros, intendentes y legisladores nacionales en funciones se han postulado para posiciones que, *a priori*, parecen no tener intenciones de ocupar. No existe posibilidad de saber si asumirán o no sus nuevos mandatos en caso de triunfar electoralmente, pero podemos preguntarnos: ¿qué sucedió con los intendentes de la Provincia de Buenos Aires que actuaron como “testimoniales” entre 2011 y 2023? ¿Cuántos casos existieron? Su regreso a las primeras planas, ¿obedece a una eficacia comprobada en el pasado?

Este nuevo informe del CEPEL busca cuantificar y analizar el fenómeno en un distrito clave como es la Provincia de Buenos Aires, para arrojar luz sobre la lógica detrás de esta controvertida práctica política.

¿Qué tanto se ponen en práctica las candidaturas testimoniales?

El Gráfico N°1 señala que, entre 2011 y 2023, un total de 26 intendentes recurrieron a esta práctica, pero que la estrategia se orientó hacia dos arenas electorales distintas. En la mayoría de los casos (15), los jefes comunales se postularon para cargos dentro de su mismo nivel de gobierno, optando por listas de concejales titulares o suplentes. Independientemente del lugar

¹ Smink, V. (2009, abril 16). Los “falsos candidatos” de Argentina. *BBC News*. Disponible en:

https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/04/090416_0010_candidatos_falsos_argentina_jrg

² Disponible en: <http://vocabularios.saij.gob.ar/portalthes/index.php?task=fetchTerm&arg=122&v=21>.

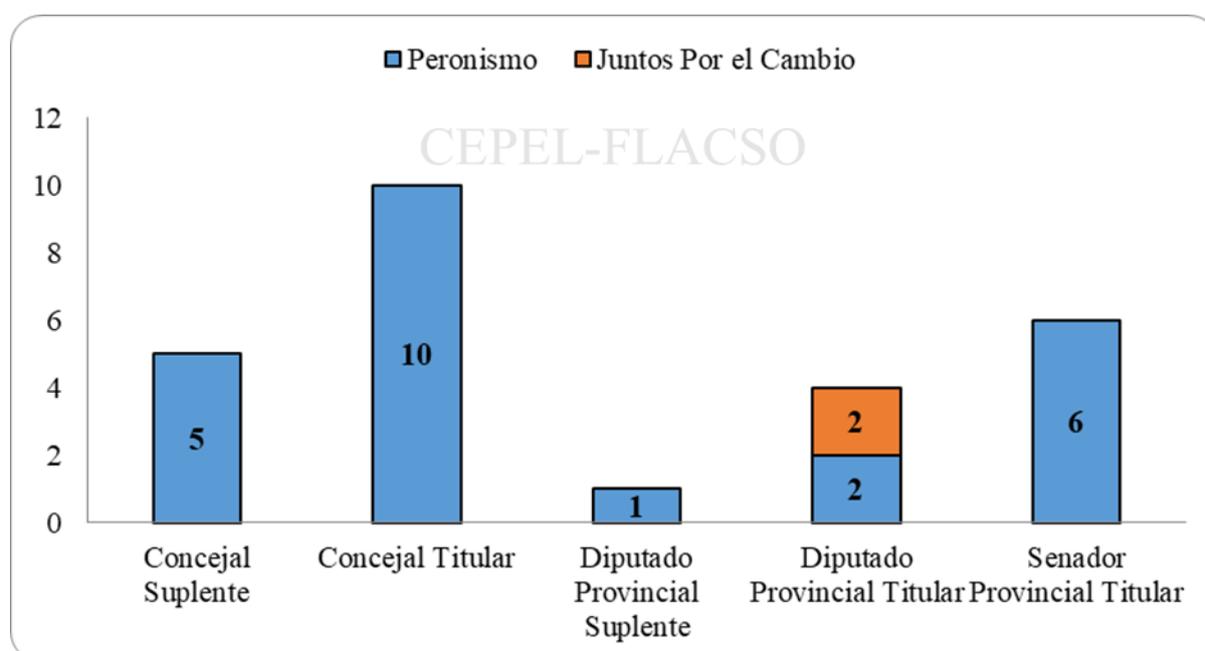
³ Para concejales municipales y senadores y diputados provinciales.

⁴ Para diputados y senadores nacionales.

que ocuparan en la lista, su cara y referencia aparecía en las primeras planas de la boleta de papel con la intención de dejar en claro el liderazgo detrás de aquellos armados.

Por otro lado, un grupo más reducido (11 intendentes) empleó la candidatura testimonial para proyectarse hacia niveles superiores de gobierno: 6 compitieron por una banca de senador provincial, 4 por la de diputado provincial y 1 por la de diputado suplente.

Gráfico N°1. Cargos testimoniales en elecciones legislativas entre 2013 y 2021, según fuerza política



Fuente: CEPEL-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Justicia Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

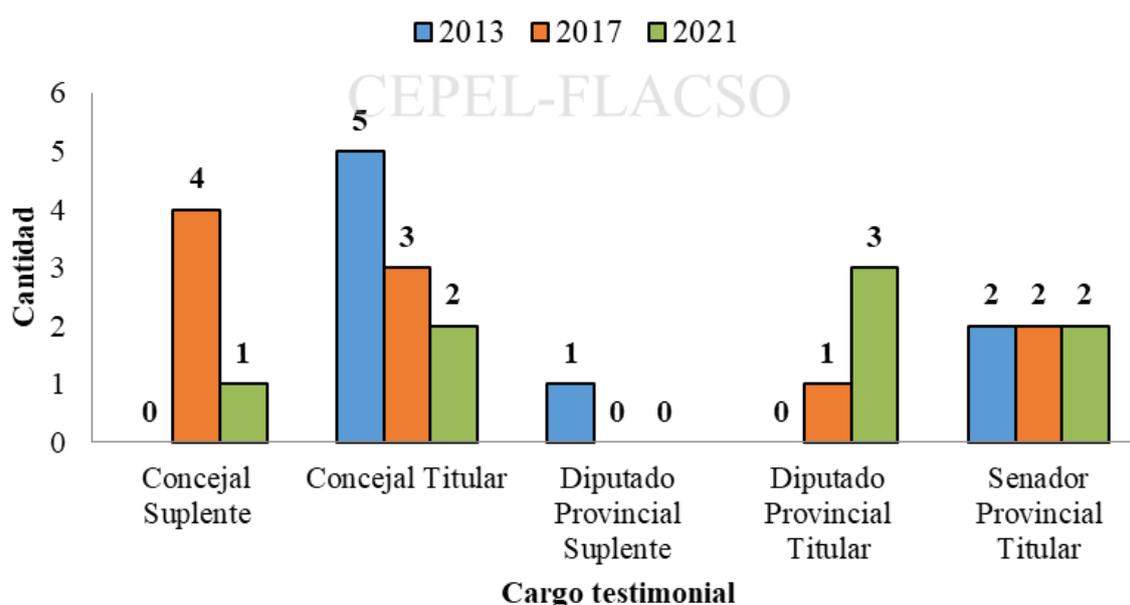
En relación a la fuerza política que más veces hizo uso de esta práctica, se destaca el peronismo con una abrumadora predominancia al concentrar el 92,31% de los casos (24 de 26) a través de sus distintas vertientes internas.

Por otra parte, el Gráfico N°2 analiza la distribución temporal de las candidaturas testimoniales y registra una frecuencia sostenida pero con una leve tendencia decreciente a lo largo de los años. Mientras que en 2013 se contabilizaron 11 casos, la cifra descendió a 8 en 2017 y a 6 en 2021. Este recorrido temporal evidencia, sin embargo, una transformación significativa en la orientación y en el tipo de cargo al cual eligieron postularse. En 2013, la práctica se concentró en los cargos de concejales, cuando 5 de los 8 intendentes optaron por esta variante. Para 2017, si bien la concejalía siguió siendo el destino principal, se observó un matiz estratégico

novedoso cuando 4 intendentes se postularon específicamente para concejales suplentes y blanquearon sus intenciones de no asumir.

No obstante, el giro más notable se produjo en 2021. Ese año, la estrategia se reorientó hacia los niveles superiores cuando la mayoría de los intendentes utilizaron la candidatura testimonial para competir por bancas provinciales (3 a diputados y 2 a senadores), marcando una ruptura con la lógica previa de descenso dentro de la escala municipal.

Gráfico N°2. Cargos testimoniales en elecciones legislativas entre 2013 y 2021, según año

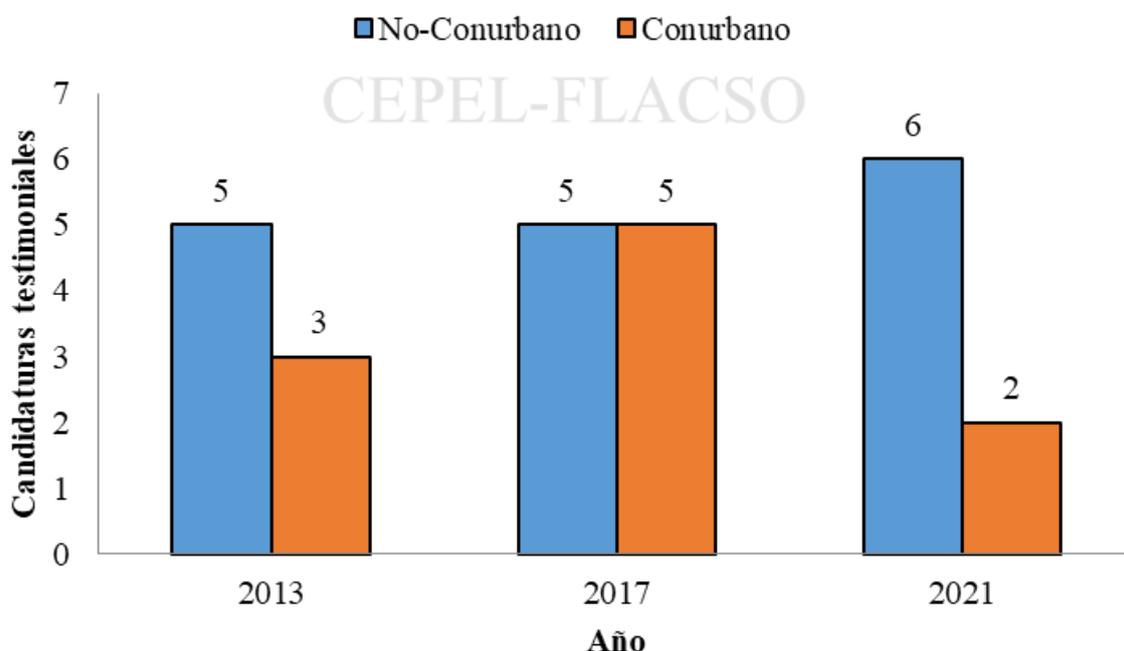


Fuente: CEPEL-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Justicia Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

El Gráfico N°3 examina la distribución geográfica de las candidaturas testimoniales, diferenciando entre los municipios del conurbano bonaerense y aquellos del interior provincial. Los datos indican que la práctica fue empleada con mayor frecuencia en distritos del interior, los cuales concentraron el 61,54% del total de casos (16) frente a un 38,46% (10 casos) registrado en el conurbano. Sin embargo, esta preponderancia numérica debe ser matizada al considerar que el conurbano está compuesto por 40 municipios y el interior por 95. De esta manera, la incidencia relativa de esta práctica resulta, en realidad, notablemente más alta en el área metropolitana.

Una excepción a esta distribución se observó en 2017. Durante ese ciclo electoral, caracterizado por un auge inusual de las postulaciones a concejales suplentes en el conurbano⁵, se registró una paridad exacta en el número de casos (5) entre ambas regiones, lo que interrumpió temporalmente la tendencia general identificada.

Gráfico N°3. Candidaturas testimoniales en elecciones legislativas entre 2013 y 2021, según región



Fuente: CEPEL-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Justicia Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

¿Sirve ser testimonial?

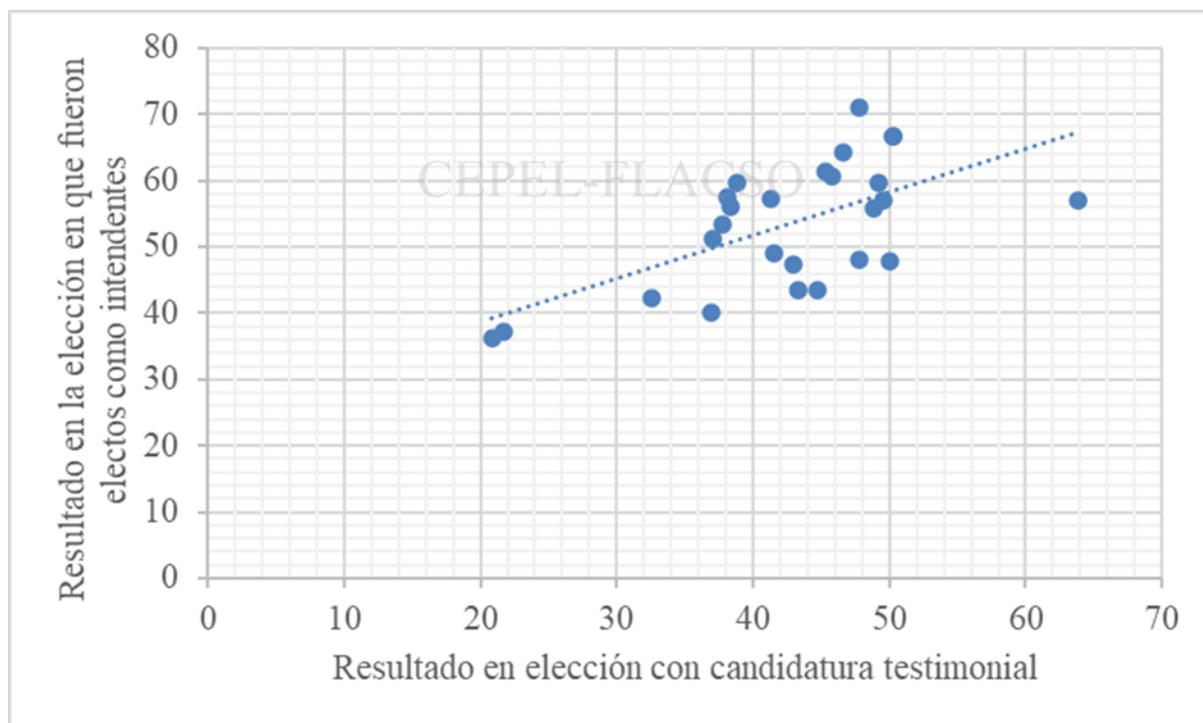
No existe una única manera de responder a este interrogante. Por eso, ensayamos 4 comparaciones distintas para ver qué tienen los datos sobre los casos para ofrecernos y poder aproximarnos, de esa manera, a un análisis de su efectividad. Para poder ilustrar mejor estas comparaciones, explicaremos este apartado a través del ejemplo de un intendente genérico que denominaremos Gonzalo González, quien fue hipotéticamente electo en su municipio por primera vez en el año 2015 y reelecto en el 2019. González, en el 2017, no había decidido presentarse en sus primeras elecciones de medio término como candidato testimonial, pero sí lo hizo en el 2021.

Naturalmente, lo primero que analizamos fueron los rendimientos electorales en la elección en la que los intendentes se presentaron como testimoniales en comparación con la

⁵ Éstas se presentaron en los municipios de Almirante Brown, Cañuelas, Ensenada y Presidente Perón.

elección inmediatamente anterior. En el caso de González, sería la elección de 2021 con la elección del 2019. El Gráfico N°4 deja en claro que existe una tendencia general en este sentido ya que los intendentes que utilizan la estrategia testimonial obtienen una mayor cantidad de votos.

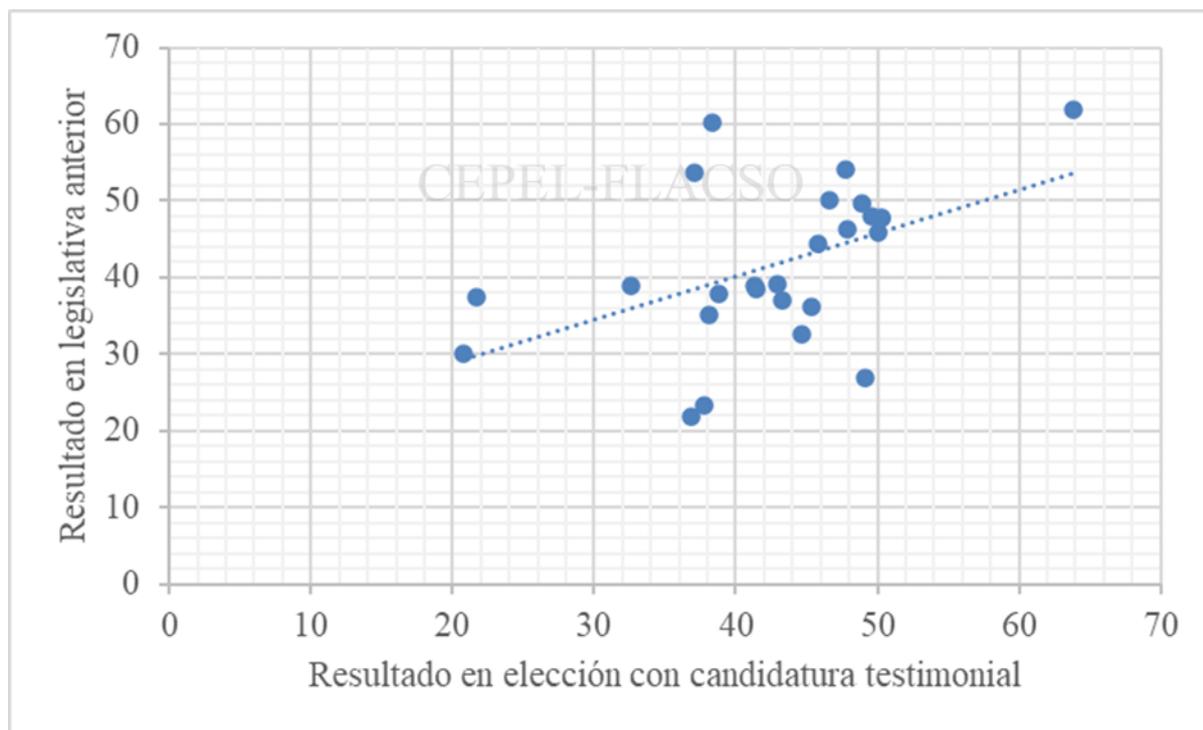
Gráfico N°4. Resultado en la elección que los intendentes fueron electos vs resultados en que se presentaron como candidatos testimoniales



Fuente: CEPEL-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Justicia Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Otra puerta de entrada a la efectividad del fenómeno consiste en comparar la elección en la que se postularon como testimoniales con la anterior elección legislativa de medio término. Para el caso de González, deberíamos comparar las elecciones de 2021 con las elecciones de 2017. Los resultados del Gráfico N°5 señalan que ser candidato testimonial aumenta moderadamente el caudal electoral, salvo en aquellos candidatos que alcanzan entre el 40% y el 50% de los votos para los cuales el porcentaje se mantuvo prácticamente inalterado.

Gráfico N°5. Resultados electorales de elecciones legislativas sin candidatos testimoniales vs con candidatos testimoniales

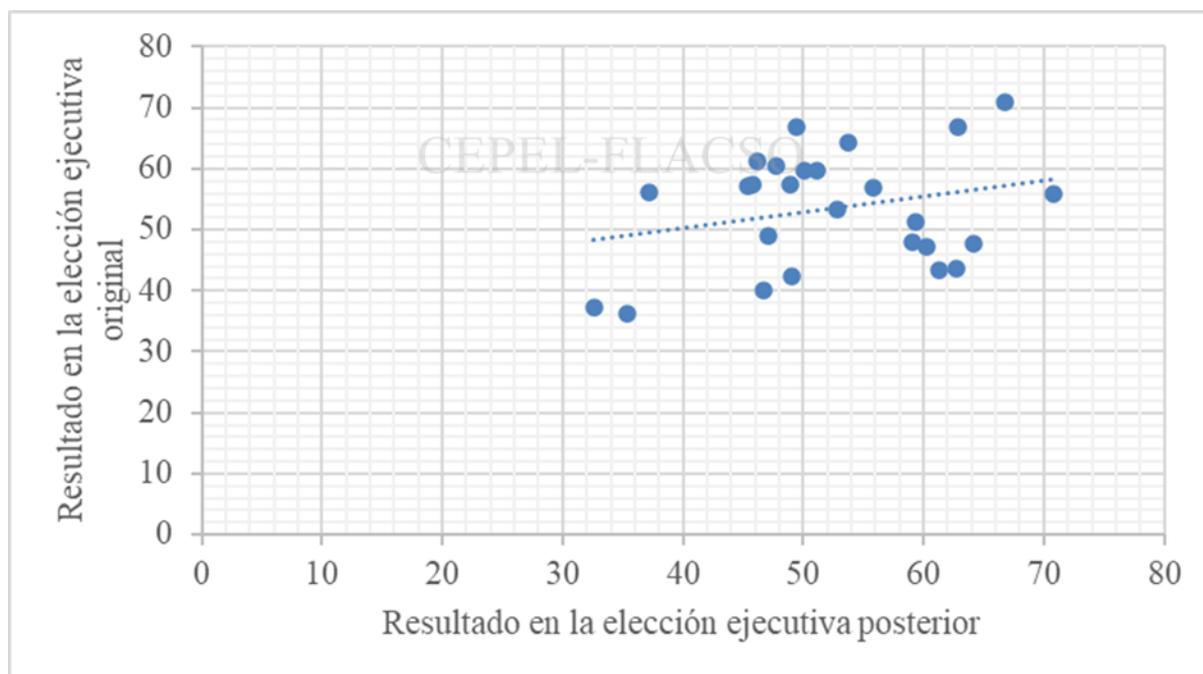


Fuente: CEPEL-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Justicia Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Ahora bien, ¿cómo le fue a los intendentes en las elecciones ejecutivas subsiguientes a sus candidaturas testimoniales? Lo que aquí nos preguntamos es si el electorado se ve afectado positivamente cuando el intendente en funciones decide plebiscitarse en su elección a mitad de mandato o si lo castiga sabiendo que fue finalmente una “trampa” electoral. Aquí está el *quid* de la cuestión y, para responder a esta pregunta, hicimos dos comparaciones.

En la primera, comparamos los resultados de su última elección ejecutiva con la que buscó la reelección luego de haber sido candidato testimonial en las de medio término. En el caso de González, estaríamos comparando los resultados de 2023 con los del 2019. En esta comparación encontramos que ninguna de las potenciales explicaciones es válida: los que fueron candidatos testimoniales no siempre obtuvieron una mayor cantidad de votos en la elección siguiente, sino que se mantuvieron dentro de los mismos márgenes en los cuales habían sido electos. En otras palabras, las candidaturas testimoniales no generan necesariamente una consolidación ni un desgaste, sino que varía de caso a caso.

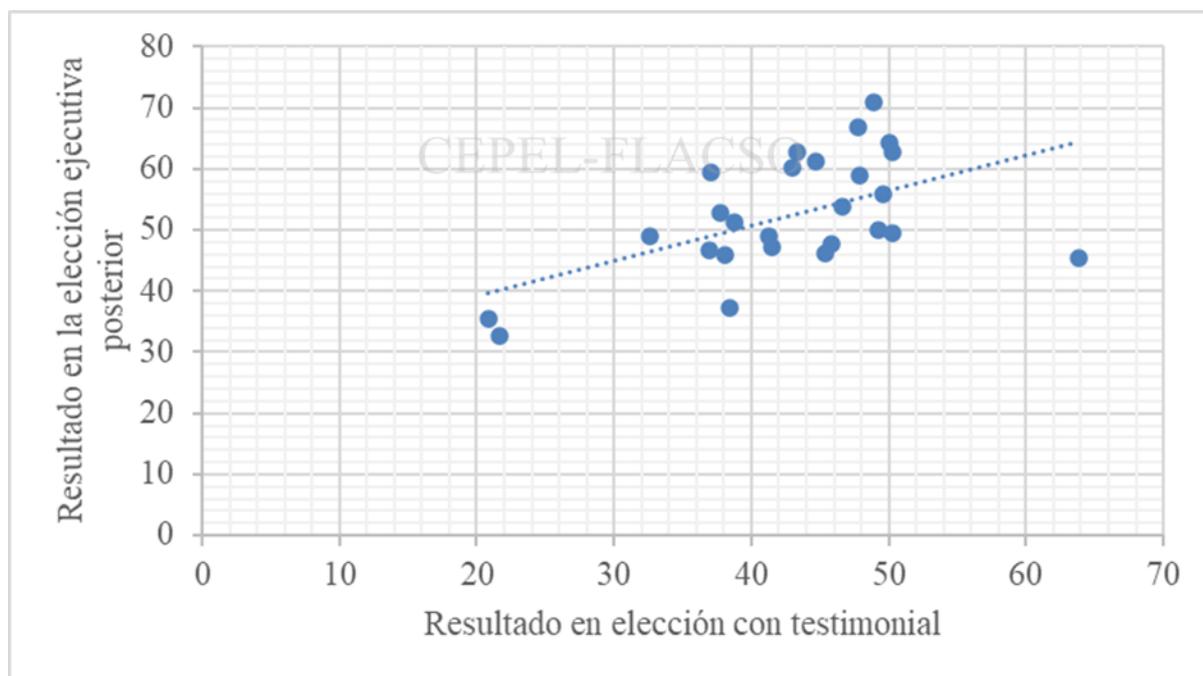
Gráfico N°6. Resultados electorales de elecciones ejecutivas antes de ser candidato testimonial vs resultados en ejecutivas luego de ser candidato testimonial



Fuente: CEPEL-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Justicia Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

La otra comparación posible es entre los votos obtenidos en la elección testimonial con los obtenidos en el intento de reelección, es decir, como si comparáramos los votos de González de 2021 con los de 2023. En esta ocasión, sí encontramos un efecto positivo: si el intendente se postula en la elección intermedia como testimonial, en la elección siguiente consigue una mayor cantidad de votos. No obstante, es fundamental considerar que se trata de una comparación entre una elección de medio término con una elección ejecutiva y, a su vez, que tomamos sólo los casos que sí decidieron ir por la reelección. Por lo tanto, no estamos en condiciones de hacer aseveraciones tan taxativas al respecto, sino una mera descripción de los resultados.

Gráfico N°7. Resultados electorales de elecciones legislativas donde el candidato es testimonial vs resultados en ejecutivas posteriores.



Fuente: CEPEL-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Justicia Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Lo curioso, en todas las comparaciones, es que en ninguna de las situaciones los votantes acusan signos de desgaste por haber tenido a su intendente como candidato testimonial. En otras palabras, González parece no haber erosionado su legitimidad frente a su electorado por haber puesto en práctica esta estrategia.

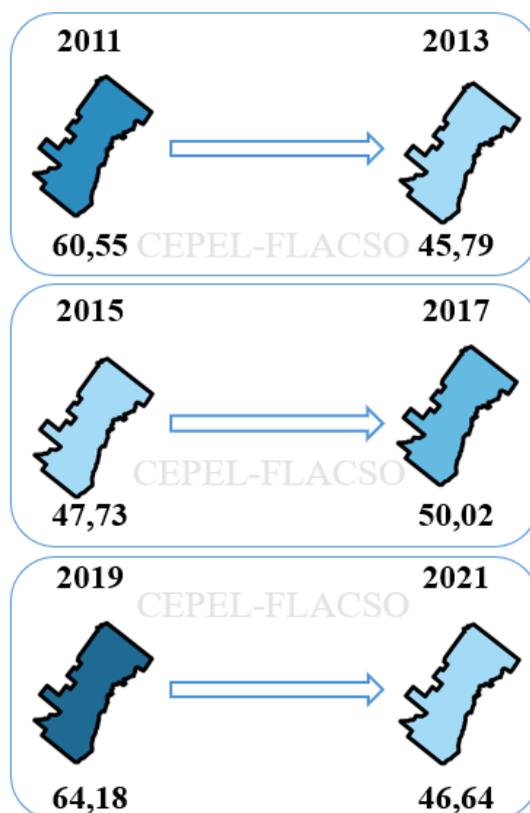
En La Matanza, los que encabezan son los intendentes

El municipio con más candidatos testimoniales en el periodo estudiado es La Matanza. Desde 2013, quien encabezó la lista de concejales en las elecciones de medio término fue siempre el intendente en funciones. El que inauguró esta estrategia en el distrito fue Fernando Espinoza en 2013 cuando encabezó la lista de concejales de medio término mientras atravesaba su tercer mandato al frente del municipio⁶. Luego, en el 2017, Verónica Magario, siendo intendenta, repitió la estrategia de su antecesor e incluso aumentó el porcentaje de votos obtenido. Una vez más, en 2021, con Espinoza de nuevo en la intendencia, el justicialismo de La Matanza volvió a poner en práctica la candidatura testimonial de su jefe comunal. Las dos veces que fue testimonial, Fernando Espinoza disminuyó considerablemente su porcentaje de votos respecto

⁶ El primero lo había hecho como intendente interino en reemplazo de Alberto Balestrini en 2005 y el segundo cuando convalidó su interinato en las elecciones de 2007 y fue por primera vez electo.

a su elección anterior. A pesar de esta notable disminución, en las próximas elecciones de septiembre de este año, el actual intendente Espinoza volverá a encabezar la lista de concejales.

Gráfico N°7. Comparaciones ejecutivas y legislativas de la estrategia testimonial en La Matanza



Fuente: CEPEL-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Justicia Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Conclusiones

- Entre 2011 y 2021 existieron 26 intendentes que se candidatearon en la elección legislativa intermedia y no asumieron su cargo luego de ser electos. 15 de esos 26 compitieron por cargos de menor jerarquía, como puede ser convertirse en concejal titular o suplente.
- El peronismo, y sus vertientes internas, es la agrupación política que más ejecutó esa práctica: el 92% de los intendentes “testimoniales” fueron peronistas.
- No hay un año especial o una preferencia determinada por alguna elección: la estrategia testimonial es utilizada por los actores casi de la misma forma en todos los ciclos electorales legislativos.

- Sin embargo, la estrategia testimonial es más común en los municipios que están por fuera del Área Metropolitana de Buenos Aires: un 61,54% de los intendentes que fueron testimoniales en la elección intermedia son del “interior” de la Provincia.
- En cuanto a los resultados totales, encontramos que los que utilizan candidaturas testimoniales obtienen más votos en relación a la elección donde fueron elegidos como intendentes. Lo mismo sucede cuando comparamos con las elecciones legislativas previas. **Ser candidato legislativo testimonial suele ser, *a priori*, una estrategia válida para obtener una mayor cantidad de votos en el corto plazo.**
- No obstante, la efectividad no es igual de sustancial si analizamos las elecciones posteriores a las que los tuvieron como candidatos testimoniales. **Lo que sí puede señalarse, en cambio, es que en ninguno de los casos los votos acusan alguna merma por haber tenido al intendente como candidato testimonial.**
- A pesar de ser una estrategia relevante, el municipio que más ha implementado la estrategia testimonial, La Matanza, no ha obtenido un resultado beneficioso si nos remitimos exclusivamente al número de votos.