

**“Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.”**

Título de la ponencia:

**Elecciones Primarias en el marco de la Reforma Política: una clave práctica de la experiencia argentina en el contexto suramericano**

Autores: **Julián A. Maneiro\***

**Fanny N. Maidana\*\***

Área Temática: **Reglas Electorales y Diseño Institucional**

Resumen:

**Este trabajo presenta las principales características del proceso de reforma de las reglas electorales desarrollado en Argentina durante 2009, haciendo especial hincapié en la adopción del sistema de elecciones primarias para la elección de cargos nacionales en todas sus categorías. Se presentará un breve análisis comparado de las reglas electorales, las motivaciones que movilizan a iniciar la reforma, los objetivos que se pretendían alcanzar como así también las repercusiones producidas en el sistema político-electoral nacional como consecuencia de la adopción del esquema de elecciones primarias y los aspectos que sería necesario revisar para que la misma pueda alcanzar los resultados esperados.**

---

\* Abogado, Profesor Adjunto Ordinario de Ciencia Política – Profesor Adjunto de Seminario de Política Comparada – Facultad de Humanidades y Ciencias, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales- Universidad Nacional del Litoral (UNL). Doctorando en Ciencias Sociales (UNER)– correo electrónico: julianmaneiro@gmail.com

\*\* Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales – Profesora de Introducción a las Ciencias Sociales, FCE-Universidad Nacional del Litoral (UNL) - Profesora Asistente de Introducción a las Ciencias Política, UCA – correo electrónico: fnmaidana@gmail.com

## **Introducción**

El estudio de los sistemas electorales de un Estado no resulta ser un tema secundario en su vida política, fundamentalmente porque ellos son quienes definen, estimulan y configuran determinadas relaciones de poder, favorecen ciertos procesos y/o comportamientos políticos por parte de los ciudadanos pero principalmente, de los partidos políticos, que compiten por ganar elecciones y alcanzar o mantenerse en el poder.

Los sistemas electorales, en cuanto instituciones políticas configuran un reglamento para "jugar" electoralmente. Este reglamento puede ser establecido a través de reglas formales adoptadas legalmente como también por reglas informales configuradas a partir de usos, convenciones o tradiciones políticas (Abal Medina (h.)y Suárez Cao, 2003).

Resulta lógico entonces sostener que las reglas electorales son un instrumento para distribuir el poder y determinar quién obtiene y en qué cantidad obtiene "porciones" del poder, es decir, quienes ganan y quienes pierden (Sartori, 1994). En estas condiciones, conocer los contextos, procesos, interacciones y motivaciones que llevan a la adopción de un determinado sistema electoral, como así también su contenido -tanto en relación a lo que incorpora como también a lo que excluye- y las consecuencias de su aplicación en la arena política nacional, toma vital relevancia.

Sin embargo, existe una realidad que no puede ser soslayada: en materia electoral, el marco legal no es "inocente" sino que opera favoreciendo a unos y perjudicando a otros (De Luca, 2007), más aún, cuando hablamos del sistema electoral por medio cual se trata de fijar un procedimiento para convertir votos en escaños (Sartori, 1994).

Partiendo de la idea que la reforma electoral surge de un contexto de crisis política (Buquet, 2007), adquiere características diversas de acuerdo a la situación política en la cual se encuentra quien la impulsa. Siguiendo el razonamiento de Buquet, podemos estar en presencia de una reforma impulsada por la coalición ascendente, cuyo objetivo será legitimarse a través del planteo de reglas más inclusivas para otros actores, o bien, ante la presencia de una coalición descendente, que buscará, por lo tanto, establecer reglas que excluyan a otros actores que puedan poner en peligro su poder (Buquet, 2007).

Por consiguiente, las causas y el objeto de una reforma suelen tener un trasfondo de intereses por parte de los actores políticos y su implementación se manifiesta en conductas que no necesariamente concuerdan con lo prescripto por el marco normativo.

En este sentido, las elecciones presidenciales de 2011 significaron para la Argentina la inauguración de uno de los elementos surgidos del proceso de reforma política iniciado por el gobierno kirchnerista. Se celebraron las primeras elecciones nacionales bajo el sistema P.A.S.O, es decir, primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Dicho procedimiento significó una innovación en el sistema electoral nacional, frente al cual debieron “reacomodarse” los diversos actores políticos.

A partir de las situaciones arriba planteadas, el presente trabajo pretende abordar, en primer lugar, el proceso de reforma política que dio lugar a la adopción de primarias. En segundo lugar, hacer breve mención de las características del sistema de elección primaria adoptado por la Argentina y los cambios que el mismo plantea respecto al esquema electoral anterior, para luego pasar a una última instancia de análisis de los resultados efectivos producto de la aplicación de la normativa y las consecuencias que ella ha producido en el sistema partidario-electoral nacional y en las elecciones en general, comparado paralelamente con la situación del subcontinente al respecto.

### **Notas sobre las reformas electorales**

La adopción de la ley de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (P.A.S.O) se relaciona directamente con la coyuntura política del país, específicamente, con la de la coalición gobernante. Tal como lo sostiene Colomer (2003), es importante tener en cuenta que “son los partidos políticos los que eligen los sistemas electorales” bajo los cuales van a competir, motivados en ocasiones por un contexto de crisis política (Buquet, 2007). En este sentido, una reforma electoral implica la contraposición de intereses entre diversos actores (los que impulsan la reforma respecto a los demás referentes políticos) frente a un determinado contexto y configuración institucional que sirven para responder a interrogantes referidos a qué y por qué reformar, sin perder de vista que las reformas que se adopten definirán no sólo las reglas de juego para los años por venir, sino también, cuál será la suerte a futuro de la coalición gobernante en función de los nuevos escenarios que la norma puede configurar, fundamentalmente debido a que “los sistemas electorales tienen importantes consecuencias sobre la formación del

sistema de partidos” (Colomer, 2003). Por ello, como se dijo antes, son los mismos actores políticos quienes los eligen en función de un cálculo racional de costo-beneficio para su propio interés.

En virtud de esto, se entienden los motivos por los cuales los gobiernos prestan mayúscula atención a los procesos de reformas político-electorales. Diversos son los factores que pueden conjugarse en la adopción de un método para elegir candidatos, pero son fundamentalmente componentes de carácter institucional y partidario los que intervienen en la definición de dicho procedimiento.

Del mismo modo, no debe perderse de vista la centralidad que tienen las estructuras partidarias y los procesos coyunturales que ellas experimentan, como así también, la influencia que la normativa electoral ejerce sobre la práctica político-partidaria, tal como lo dijéramos antes. Dentro de las funciones principales de los partidos políticos se reconoce la de selección de candidatos y reclutamiento de representantes (De Luca, 2007:255). En este sentido, el mecanismo de selección de postulantes se vuelve crucial porque según el sistema que se adopte influye sobre los resultados electorales (Colomer, 2001:117) como así también sobre la cohesión interna y el comportamiento electoral general de las instituciones partidarias (Gallagher, 1988:1). Del mismo modo, el procedimiento de selección de candidatos permite conocer el funcionamiento interno del partido, la forma de distribuir el poder dentro del país, el perfil de candidato, la manera en que se confecciona la lista y el desempeño particular de los postulantes en esos lugares (De Luca et al., 2002; Tula y De Luca, 2011 en Malamud y De Luca, 2011).

En este marco, la importancia de estudiar los procedimientos de selección de candidatos reside en el hecho que, en definitiva, manifiestan las reglas y comportamientos electorales que son los que configuran un determinado sistema de partidos, considerados elementos fundamentales y constitutivos de toda democracia.

A los fines de ordenar la presente exposición, se realizará una revisión rápida del sistema electoral histórico de Argentina para pasar luego a un análisis de la reforma política propiamente dicha.

## **El sistema electoral argentino anterior a la reforma**

La reforma constitucional del año 1994 planteó modificaciones sustantivas al proceso electoral establecido por el texto constitucional sancionado en 1853 y que, con

algunas incorporaciones normativas, se mantuvo vigente hasta la sanción de la Ley 26.571 de "Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral" en el año 2009.

La nueva Carta Magna adoptó, en primer lugar, un mecanismo de elección directa del presidente y vicepresidente como también para la elección de senadores nacionales, regulando para el cargo ejecutivo nacional un sistema de ballottage atenuado (Castiglioni, 1994) para las ocasiones en que la fórmula ganadora no obtenga un porcentaje mayor al 45% de los votos positivos, o bien, el 40% con una diferencia en puntos superior al 10% respecto a su competidor más próximo (Artículos 97 y 98, Constitución Nacional).

Para el caso de la elección de senadores nacionales se añadió la figura de la "lista incompleta", que contempla la posibilidad de incorporar por parte de la minoría uno de los tres senadores otorgados a cada provincia.

Del mismo modo, el texto constitucional reconoce en su Artículo 37 a los partidos políticos como "instituciones fundamentales de la democracia", obligando así al Estado nacional a financiar su funcionamiento y obligándolos a cumplir la tarea fundamental de formar a sus dirigentes y garantizar la publicidad sobre el origen de los fondos para su financiamiento como así también del uso dado a los mismos. Este aspecto se vio posteriormente legislado en 2002 con la sanción de la Ley 25.600 sobre financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, posteriormente modificada en 2006 por la Ley 26.215.

Durante el proceso de transición tras la crisis político-institucional de 2001-2002 que llevó adelante el gobierno de Eduardo Duhalde, se sancionó la ley 25.611 (junio de 2002), que estableció la elección de cargos públicos nacionales a través del mecanismo de internas abiertas. La norma debía ser aplicada por primera vez en los comicios que iban a desarrollarse en 2003, sin embargo, fue el mismo Congreso Nacional quién, a través de la ley 25.684 suspendió su aplicación temporal para el proceso eleccionario en curso. En efecto, la única ocasión en que la norma tuvo plena vigencia fue para las elecciones de medio término del año 2005, siendo derogada posteriormente con apoyo mayoritario del Congreso.

Paralelamente, el sistema de partidos mostró los primeros signos de cambio que se profundizaron tras la crisis de 2001: la fragmentación de los partidos y la aparición de "terceras fuerzas" son dos ejemplos de esos cambios, a los que se suma un proceso de "astillamiento" (Sartori, 1989) de los partidos tradicionales, manifiesto en la división en

líneas internas que se presentan a las elecciones generales "por fuera" del partido, fenómenos que en la Argentina se aplica especialmente al Partido Justicialista.

Para la elección de cargos legislativos, concretamente de diputados, la presentación de "listas sábanas", es decir, definidas por el partido con carácter cerrado e inalterable, garantizó la "entrada" al recinto de cierta cantidad de postulantes definidos por un orden cerrado, quitando a los ciudadanos la posibilidad de elegir quiénes quieren que conformen la Cámara y quiénes no.

De acuerdo a las características enumeradas hasta aquí es posible sostener que el sistema electoral estaba definido en líneas generales por el texto constitucional y luego regulado de manera fragmentada por una serie de leyes. Como podrá verse en el apartado siguiente, la reforma iniciada a partir de la convocatoria al "Diálogo Político para la Reforma Política" reviste importancia en el hecho que aborda, discute y legisla de manera integral los principales aspectos del nuevo sistema electoral argentino (Alessandro, 2011).

## **La reforma de 2009**

Partiendo del cuadro de situación del apartado anterior y aplicando las consideraciones hasta aquí realizadas sobre sistemas electorales y sus modificaciones a la reforma electoral llevada adelante en Argentina durante 2009, es posible realizar algunas consideraciones sobre el contexto, motivaciones, intereses y objetivos que movilizaron la misma.

En relación al contexto, debemos situarnos en la derrota electoral en los comicios legislativos de junio de 2009, tras la cual, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner convocó al "Diálogo Político para la Reforma Política" entre los diversos actores de la escena política nacional para iniciar un proceso de modificación de las reglas del juego político. Dicha convocatoria se planteó en el período comprendido entre julio y diciembre, es decir, antes de que ocurriera el recambio legislativo que reducía la mayoría con la que contaba el Frente para la Victoria (FpV) en las Cámaras. Dadas estas circunstancias, nos encontramos con una coalición de gobierno en crisis, que busca reducir los impactos de los resultados electorales negativos, con el interés directo de consolidarse en el poder antes que se produzca el recambio legislativo. Se entiende entonces la actitud de cooperación con los otros actores pero sin dejar de imponer sus perspectivas e intereses

en relación al proceso, cuyo objetivo expreso era colaborar con la estabilidad del sistema de partidos, que había quedado frágil y volátil tras la crisis de 2001<sup>1</sup>.

En estas circunstancias se entiende el carácter de la reforma resultante a la cual se puede calificar como excluyente (Buquet, 2007). Esta afirmación puede corroborarse a partir de los procedimientos que la misma implicó. En este sentido, aunque la capacidad de cooperación que ofreció el oficialismo a los partidos de oposición permitió realizar modificaciones al proyecto original adoptando aspectos de carácter inclusivo en relación al financiamiento de campaña, no avanzó, sin embargo, hacia modificaciones de cuestiones de fondo y el tratamiento e incorporación de otras cuestiones relativas a la boleta única y el voto electrónico. En síntesis, la normativa cristaliza las relaciones de fuerzas constituidas con anterioridad al recambio legislativo de diciembre de 2009, dando cuenta de la concentración de poder del Frente para la Victoria, sin que el mismo se vea interferido por la aparición de nuevos actores con capacidad de veto que ocurriría luego de diciembre.

En este contexto, resulta claro que estamos ante una coalición gobernante que se encuentra en una coyuntura crítica: las elecciones de medio término de 2009 muestran que su popularidad parece descender al perder bancas en el poder legislativo, más concretamente en la Cámara de Diputados, hecho que afecta la eficacia del gobierno. La salida parece ser la reforma política, la convocatoria al “diálogo”, la cooperación con otras fuerzas políticas pertenecientes a la “vereda de enfrente”, ante el peligro de perder la cohesión legislativa. El resultado: la “Ley de Democratización Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” (Ley 26.571) sancionada el 2 de diciembre de 2009.

Como se hiciera mención en el apartado anterior, en Argentina ya había sido sancionada una ley que regulaba las primarias pero que, con motivo del contexto e intereses coyunturales, no rindió los resultados esperados. Los contextos e intereses jugaron un lugar privilegiado a la hora de elegir las reglas del juego electoral. En este sentido, es posible identificar en factores político-institucionales, las razones por las cuales a partir de 2001, la importancia de las elecciones primarias decaen en la Argentina

---

<sup>1</sup> “En la actualidad nos encontramos con anomalías e irregularidad de todo tipo en esta materia, con miembros de un partido que se presentan como candidatos de otros partidos o agrupaciones que apoyan a candidatos de diferentes partidos en distintos distritos. Frente a tal situación, las primarias abiertas pueden verse como una especie de yeso: son necesarias al menos por un tiempo porque pueden suturar la fractura claramente visible que se observa hoy en día en el sistema partidario argentino. Seguramente, si otro fuese el escenario de la competencia partidaria, no estaría de acuerdo con implementar internas abiertas” (Abal Medina, 2009)

hasta 2009, fecha en que se sanciona la ley que adopta el sistema P.A.S.O (De Luca y Tula, 2011)

Entre esas motivaciones, en primer lugar, se deben tener en cuenta las transformaciones en el sistema de partidos que produjo la crisis de 2001 que redundó en una crisis de los partidos (especialmente, de uno tradicional como la Unión Cívica Radical) hecho que llevó a las conducciones partidarias a privilegiar candidaturas consensuadas en lugar de dirimir las a través de internas.

En segundo lugar, la adopción del sistema de “colectoras” como método para competir con el “caudillo” partidario local en las elecciones generales sin necesidad de mediar las primarias, alineándose detrás del líder nacional.

Por último, el control de los calendarios electorales por parte del oficialismo, cuestión que le otorgó la posibilidad de modificar las fechas previstas, especialmente durante 2009, planteando el adelantamiento de los comicios y los plazos electorales, lo que dejó a los partidos políticos sin tiempos necesarios para presentar alternativas internas, obligándolos una vez más a recurrir a acuerdos entre las cúpulas de conducción para presentar listas únicas. (Tula y De Luca, 2011).

### **Contenido y repercusiones de la nueva normativa**

La importancia de esta normativa no es menor dado que su objetivo principal es el de colaborar con la configuración de un sistema de partidos más estable. En este sentido, más aún teniendo en cuenta la función del sistema electoral como “conjunto de normas y procedimientos con el que los electores determinan, a través del voto, la asignación de cargos gubernamentales entre las distintas fuerzas políticas” (Nohle, 2007:294), resulta claro que la adopción de la Ley N° 26.571 ejerce sus efectos sobre la conducta de los votantes, de los actores políticos-partidarios y, específicamente, sobre la estructura del sistema de partidos, con el fin de revertir la fragmentación y desnacionalización partidaria.

En este sentido, resulta importante no perder de vista las consecuencias que producen sobre el sistema de partidos y el funcionamiento de la democracia en general tales procesos partidarios. La fragmentación general produce como consecuencia inmediata la multiplicación de los actores con capacidad de veto a la hora de tomar medidas o realizar reformas. En consecuencia, coopera con la configuración de un sistema mucho más rígido, tendiente a mantener el statu quo ya que rara vez logra la

colaboración de todos los actores necesarios para tomar medidas, colocando a la coalición gobernante en la obligación de recurrir a mecanismos más ágiles, en general, extraconstitucionales para activar el proceso de toma de decisiones (Tsebelis, 2002). Por su parte, el proceso de desnacionalización ejerce fuertes influencia sobre la distribución de recursos y beneficios entre las diversas regiones y/o distritos de un país. En este sentido, la existencia de partidos nacionales garantiza la satisfacción de intereses generales, sin privilegiar y/o perjudicar a un determinado distrito por motivos arbitrarios.

Identificados los objetivos perseguidos con la adopción de la Ley 26.571, resta determinar los mecanismos específicos por medio de los cuales se plantea concretar tales objetivos. Para ello, el primer aspecto a tener en cuenta era actuar sobre la fragmentación partidaria manifiesta en el número de partidos políticos, reduciendo la aparición de los llamados “sellos de goma”, creados a los afines de competir en alguna elección particular pero sin contar con estructura institucional ni territorial, por lo cual, pasada la elección, se disolvían. Esta situación se agravó tras la crisis de 2001, donde proliferaron multiplicidad de organizaciones políticas<sup>2</sup>. En relación a esta cuestión, la ley establece las exigencias necesarias para la creación de partidos y el reconocimiento de su personería jurídica. Para ello, la agrupación política debe contar con un total de afiliados no menor al cuatro por mil (4‰) del total de los electores inscriptos en el registro del distrito correspondiente (Artículo 2). Aquí, al cambio radica en que ahora se exige acreditar “afiliaciones”, mientras que la normativa anterior sólo exigía una cantidad mínima de “adherentes”. Del mismo modo, para ser considerado un partido nacional debe contar con ese porcentaje de afiliados en al menos cinco distritos y mantenerlo constante, de lo contrario, perderá el reconocimiento como tal. A los fines de evitar la desaparición, el artículo 8 de la ley reconoce la posibilidad de fusionarse con otras fuerzas políticas<sup>3</sup>.

Otro instrumento que ha servido de filtro para controlar el número de agrupaciones políticas se relaciona directamente con las elecciones primarias. El artículo 45 establece un “piso mínimo”, es decir, considera que sólo podrán participar en las elecciones generales aquellos partidos que hayan obtenido en las elecciones primarias un porcentaje superior al 1,5% de los votos válidamente emitidos en el distrito al que correspondiera la

---

<sup>2</sup> De acuerdo a lo relevado por el Tribunal Nacional Electoral, se llegaron a constituir unos 656 partidos de carácter nacional, provincial o distrital en todo el territorio argentino. Mientras que la Cámara de Diputados llegó a estar constituida por 45 bloques.

<sup>3</sup> Cabe mencionar que al sancionarse la ley, sólo siete partidos cumplían con las condiciones enumeradas arriba en relación a la cantidad de afiliados: la Unión Cívica Radical, el Partido Justicialista, el Frente Grande (alineado actualmente al FpV), el ARI (Coalición Cívica), el Partido Socialista, PRO-Recrear y el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID).

candidatura (para el caso de los candidatos a senadores y diputados nacionales) y superior al 1,5% del total de votos válidamente emitidos en todo el territorio nacional para el caso de la categoría de presidente y vice. Esta condición actúa de filtro para controlar la cantidad de listas en la elección general, evitando así la atomización y fragmentación de propuestas.

Paralelamente, la reforma ha contribuido a democratizar el proceso de selección de candidatos debido a la condición que establece en referencia a la participación en las elecciones generales. Para ello, fija que un partido y/o candidato que se presenta en las generales debe pasar antes por una preselección a través de las primarias. Este mecanismo pone freno a la proliferación de candidaturas “por fuera” del partido que se vio reforzada tras la crisis de 2001 ya que a muchos agrupamientos políticos – principalmente dentro del peronismo– en el análisis del costo-beneficio, les resulta mucho más conveniente armar una nueva fuerza política y competir en la elección general (por fuera de la estructura partidaria), y no concurrir a las internas partidarias, es decir, los costos de ir “por fuera” y luego negociar son menores a los de competir dentro del partido. A partir de la nueva ley, las disputas entre las diversas líneas al interior del partido deben resolverse dentro del mismo, a través de las primarias. Las candidaturas extrapartidarias también son limitadas por las condiciones anteriormente mencionadas referidas a los requerimientos para obtener la personería jurídica como partido. Del mismo modo, el hecho de definirse el carácter “abierto” de las primarias también contribuye a la democratización en la selección de candidatos porque se abre a todos los ciudadanos la participación en las cuestiones internas de los partidos. En síntesis, las primarias se han planteado como medio para fortalecer la institucionalidad de las instituciones partidarias (Alessandro, 2011).

Finalmente, la adopción de la Ley 26.571 ejerce su influencia sobre la campaña política fundamentalmente debido a la regulación de la publicidad electoral. En este sentido, la norma significa un fuerte giro porque estableció un reparto equitativo de la pauta publicitaria radial y televisiva, fijando una distribución del 50% del total entre todos los partidos políticos habilitados para competir y el 50% restante, repartidos de manera proporcional entre las organizaciones partidarias de acuerdo a los últimos resultados electorales que las mismas hayan cosechado. Del mismo modo, la norma deja claramente vedada la posibilidad de realizar contratación privada de publicidad por parte de los partidos. En líneas generales, esta medida ha colaborado con la independencia de las organizaciones partidarias respecto de las corporaciones financiadoras de campañas

políticas, como así también ha contribuido a poner a todos los partidos en un pie de igualdad en los medios de comunicación ante el elector, sin importar el tamaño ni tradición electoral del partido<sup>4</sup>.

### **Repercusiones prácticas de las primarias**

Desde su sanción hasta el momento, la ley de primarias ha sido puesta en práctica en dos ocasiones: durante 2011, para elección de precandidatos presidenciales y legislativos nacionales y en 2013, para la elección de medio término a fin de renovar diputados y senadores nacionales. En ambas ocasiones se debe destacar el desarrollo con normalidad de los comicios, a pesar de los cuestionamientos iniciales en relación a la complejidad de su implementación y las escasas expectativas de resultados positivos, arrojando además guarismos de participación superiores al 70% en ambas ocasiones.

Como se dijera antes, uno de los objetivos de la reforma consistió en reducir la fragmentada oferta electoral, a través del filtro establecido por la necesidad de alcanzar el 1.5% de los votos válidamente emitidos. En este sentido, si se toma como referencia la elección primaria presidencial de 2011, este objetivo parece concretarse ya que de las diez fórmulas que presentaron listas, tres no alcanzaron el piso mínimo de votos exigidos, por lo cual los candidatos para las elecciones generales quedaron reducidos a siete fórmulas partidarias, convirtiéndose en la elección con menor cantidad de postulantes presidenciales desde la recuperación de la democracia en 1983. Del mismo modo, en relación a la categoría legislativa, también se corrobora lo anterior ya que en 2011, las primarias dejaron fuera de las generales un total de cuarenta listas en todo el país por no haber alcanzado el umbral de votos exigidos, mientras que en la última primaria de agosto de 2013, quedaron excluidas treinta listas a diputados nacionales. Respecto a senadores, la situación es similar: en 2011 no alcanzaron el piso mínimo cinco listas, mientras que en 2013, el número ascendió a doce listas.

A pesar de esta posibilidad de filtrar propuestas electorales con antelación a la elección general, el éxito de las P.A.S.O para definir candidaturas se ha visto notablemente limitado por el hecho que, en su aplicación para la selección de

<sup>4</sup> Este aspecto de la norma, sin embargo, no deja de ser contradictorio porque sucede que, en general, en la práctica, el gobierno de turno utiliza la pauta publicitaria oficial como medio propagandístico de la gestión de gobierno; a partir de una clara confusión entre Estado, gobierno y partido gobernante, debilitando la idea de poner en pie de igualdad las posibilidades publicitarias de todos los partidos.

precandidatos presidenciales, no hubo competencia interna en ninguno de los diez frentes habilitados para competir, es decir, las diez propuestas presentaron listas únicas por lo cual no hubo una verdadera interna que resolver.

En la competencia para cargos legislativos, tanto diputados como senadores, si bien es necesario aclarar que ha habido presentación de precandidaturas al interior de una misma alianza, partido o frente, el nivel de competencia también ha sido realmente bajo. En las elecciones legislativas de 2011, se presentaron un total de doscientas listas para la elección de precandidatos a diputados nacionales, el 90% de ellas presentó lista única, mientras que el 10% que sí presentó más de una lista, en su mayoría no planteó elecciones competitivas debido al amplio margen que sacó la lista ganadora sobre su competidora al interior del frente. En 2013, la situación parece ser similar ya que de un total de ciento setenta y cinco listas de precandidatos a diputados nacionales presentadas, el 24,6% de ellas (43 listas) presentaron líneas internas para competir, planteando un margen de competitividad entre las listas internas que rondó el 28%, es decir, doce líneas de las que compitieron al interior del frente y/o partido obtuvieron diferencias entre sí menores al 10%, mientras que las restantes treinta y una listas (72.09%) que presentaron más de una propuesta no garantizaron las condiciones de competencia ya que las diferencias entre la primera y la segunda lista fueron muy amplias. Comparativamente, las elecciones internas para la categoría de diputados nacionales de 2011 y 2013 marcan, sin embargo, ciertas diferencias ya que el número de listas se redujo (de un total de doscientas pasa a ciento setenta y cinco) y además se plantea el aumento de la competitividad al interior de las listas presentadas como así también el nivel de competencia entre la lista ganadora y las perdedoras al interior del partido. Las diferencias entre una y otra elección legislativa son mínimas pero podrían marcar el inicio de un cambio a futuro.

### **Aspectos excluidos o críticos de la reforma**

Uno de los aspectos que ha sido objeto de críticas de la nueva normativa electoral se relaciona con la presentación de las "listas colectoras" habilitadas, no en la letra de la norma, sino por el decreto reglamentario de la misma número 443, que dio lugar a las llamadas "listas de adhesión", autorizadas a conformarse incluso antes de la oficialización de boletas para las elecciones generales. Es decir, en este caso, las primarias no sirven

como filtro para la presentación de listas colectoras y las mismas pueden cerrarse poco tiempo antes de la elección definitiva, dejando lugar a un juego de alianzas y estrategias políticas que poco tienen que ver con el objetivo de democratizar el sistema electoral, de filtrar y reducir la diversidad de propuestas electorales, que fue una de las razones que motivó la sanción de la ley 26.571.

El decreto habilitó la posibilidad de generar nuevas alianzas para participar en las elecciones generales con posterioridad a la celebración de las primarias minando de esta manera el objetivo de ordenar la oferta electoral y evitar la presentación de partidos con "sellos de goma", fundamentalmente porque favorece o estimula la presentación de listas "por fuera" del partido y con el fin de obtener financiamiento público, desnaturalizando el verdadero sentido de la competencia electoral como elemento fundamental de la democracia.

La habilitación de las listas colectoras contribuye a agravar la fragmentación del sistema partidario, de ahí, la contradicción con la ley de primarias. El uso de "listas de adhesión" se entiende plenamente en función de los intereses estrictamente político-electorales, más aún, teniendo en cuenta que por medio de ellas es posible que listas de partidos diferentes adhieran a una misma candidatura para cargos superiores (en general presidente y vice). Esto significa un doble beneficio, para los candidatos nacionales, porque les permite sumar votos desde distintos sectores; para las categorías descentralizadas (provinciales y/o locales) porque permite obtener votos a partir del "arrastre" debido a la popularidad de la que goza el candidato presidencial.

Sin embargo, desde el punto de la calidad institucional, el resultado no resulta ser alentador. En primer lugar, facilita la fragmentación tanto de partidos como de boletas en el cuarto oscuro, y el sostenimiento de los "sellos de goma", limitados sólo a cosechar algunos escaños y conseguir el financiamiento estatal. Por otro lado, desvirtúa las verdaderas intenciones del elector ya que, ante la diversidad de boletas con iguales candidaturas presidenciales, es posible que el elector confunda y elija candidatos que no deseaba votar ya sea a gobernador, diputados, senadores o cualquier de las categorías que conforman la colectora. Esta confusión está motivada, fundamentalmente, por la tendencia de los individuos a concentrar su atención en la candidatura presidencial, sin caer en la cuenta que los demás candidatos que componen la lista son distintos y, puede que sea uno que no desea votar. En este sentido, supone un elector altamente informado, hecho que no ocurre generalmente en la práctica. Como consecuencia se entiende la

necesidad del Estado de trabajar para garantizar la información del electorado con el fin de asegurar un voto consciente.

Junto a las listas colectoras, es posible identificar otros aspectos que muestran falencias en relación a las primarias. La primera tiene que ver con la falta de boletas que se registran en los cuartos oscuros y que vulnera el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos por no encontrarse la boleta disponible al momento de votar. La segunda cuestión se relaciona con la disponibilidad de fondos para realizar la campaña anterior a las primarias y, por último, y en relación al tema de la campaña, el abuso en el uso de la publicidad oficial por parte de los gobiernos de turno debido a la falta de una regulación legislativa sobre el uso de esos recursos para la campaña electoral.

Para eliminar el problema de la falta de boletas, la Academia insiste en adopción de la "Boleta Única" como una solución posible (Mustapic, Scherlis, Page, 2011). Esto se fundamenta en que sería un camino factible para combatir la ausencia de boletas en el cuarto oscuro, problema recurrente elección tras elección y que hasta el momento no ha podido ser combatido. La impresión, distribución y garantía de la presencia de la boleta en el cuarto oscuro es una tarea que le compete actualmente a cada partido, es una actividad que demanda muchos recursos, de allí que también termina por favorecer fundamentalmente a los partidos más consolidados en el poder. Por otro lado, la misma contribuiría a eliminar las colectoras habilitadas judicialmente y plasmadas en diversas boletas. A través de la boleta única son los mismos ciudadanos los que eligen independientemente al candidato en las distintas categorías, es decir, cada ciudadano crea su propia colectora (Straface, 2011) eliminando las posibilidades de confusión antes mencionada.

Organismos especializados resaltan la innovación del sistema electoral que significa la nueva norma, destacando como aspectos positivos el hecho de fortalecer un sistema de partidos más estables. Sin embargo, insisten en la necesidad de revisar aspectos ya mencionados como lo son la incorporación de la boleta única, la organización de las internas abiertas, la distribución de la publicidad y el uso de la pauta oficial (Straface, 2010)

En líneas generales, en base a lo hasta aquí expuesto, en efecto de las primarias han permitido reducir la cantidad de candidaturas y partidos políticos. Sin embargo, en función de las "desvirtuaciones" y las modificaciones que han sufrido, principalmente con el decreto de incorporación de las colectoras, debería prohibirse la modificación de las

reglas electorales en plazos tan cercanos a la realización de elecciones<sup>5</sup>. Igualmente, la función que cumpla al gobierno de turno también es fundamental, tanto en relación a la utilización de la publicidad oficial como en la difusión a fines de informar a la ciudadanía, también colaborarán y definirán el camino hacia el éxito de las primarias.

### **La reforma argentina en el contexto suramericano**

Las décadas del ochenta y noventa significaron para Latinoamérica en general, y específicamente, para América del Sur, la transición desde regímenes dictatoriales a una democratización paulatina. En materia electoral, esa transición significó recuperar las reglas anteriores a la interrupción de la democracia. Sin embargo, el transcurso de la experiencia democrática ha conducido a iniciar procesos significativos de reformas electorales en todos los países de la región (Payne, Zovatto et al., 2006), desde luego, impulsada siempre por la coalición gobernante movida por intereses y características del entorno político que influyen sobre el tipo de reforma político-electoral que se plantea.

Una de las características de las reformas en materia electoral llevadas adelante en los países suramericanos es su concentración, fundamentalmente, en la modificación de reglas para la selección de candidatos presidenciales, hecho atribuible al carácter hiperpresidencialista que tienen los países de la región, como consecuencia de una historia marcada por fuertes liderazgos caudillistas.

Del mismo modo, no deben perderse de vista las características de los sistemas de partidos en la región. Si bien cada Estado constituye una particularidad, es posible encontrar elementos comunes que se superponen a las diferencias y que permiten definir a los sistemas de partidos de los Estados suramericanos como "estables, estructurados, multipartistas, polarizados ideológicamente y (que) reciben un apoyo social intermedio" (Alcántara, 2002:2). Lo cierto es que desde la recuperación de la democracia, las organizaciones partidarias se han visto sometidas a un proceso de transformaciones, en parte relacionadas con las modificaciones legislativas y constitucionales mencionadas más arriba, pero también motivados por otros factores como el incremento de la apatía por parte de la ciudadanía estimulada por la creciente corrupción de los gobiernos de turno, la desideologización partidaria, las crisis sociales y económicas que han afectado

---

<sup>5</sup> Un caso ejemplificador en este sentido es el de Brasil donde, por disposición constitucional, está vedado incorporar cambios en las leyes electorales en plazos inferiores al año de realización de los comicios.

particularmente a los Estados del subcontinente, todos fenómenos que de alguna u otra manera, han contribuido con las modificaciones del sistema de partidos.

A pesar de ello, existen ciertas continuidades, con las claras excepciones de Perú y Venezuela y las profundas transformaciones sufridas en ellos durante la década del 90 y el comienzo del nuevo siglo, donde sí se puede hablar de la refundación del sistema partidista (Alcántara, 2002:7). En el resto de los países del subcontinente el surgimiento y/o fortalecimiento de terceras fuerzas no tradicionales no ha sido una alternativa viable que se ha consolidado tras la recuperación democrática, hecho que permite hablar de una continuidad más allá de las modificaciones ocurridas en ciertas variables.

En este contexto de cambios en las reglas constitucionales, leyes y los sistemas de partidos, se entiende que la adopción de primarias en Argentina no es un caso aislado, sino que se corresponde con los procesos de reformas constitucionales y de las normas electorales que se produjeron en la región desde la década del ochenta (Alcántara, 2002). En este sentido, la práctica de elecciones primarias en el subcontinente no es nueva, países como Uruguay, Chile y Argentina tienen tradición de aplicar el sistema. Sin embargo, en los noventa, las primarias sufrieron un proceso de expansión hacia otros Estados, con la característica ya mencionada de convertirse en un medio para escoger candidatos a la presidencia, no así para categorías legislativas y/o provinciales-estadales de elección popular.

Si bien el hablar de primarias suele remitir inmediatamente al caso de los Estados Unidos, el análisis del fenómeno en la región también resulta interesante ya que múltiples Estados lo han puesto en práctica, movidos por variedad de motivaciones: búsqueda de apoyo del electorado para consolidar una coalición electoral, situaciones contenciosas al interior de un partido o coalición, búsqueda de la gobernabilidad del sistema, legitimar la coalición de gobierno. Los Estados han activado el sistema de primarias ya sea por tenerlo incorporado normativamente en su legislación como así también por hacer uso de él en la práctica político-electoral, sin tenerlo incorporado por medio de una norma.

Lo cierto es que en la región Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Chile, Ecuador, Colombia, Venezuela han utilizado el recurso de las primarias para definir candidaturas presidenciales. Históricamente, los Estados más reticentes a la puesta en práctica de estos mecanismos resultaron ser Brasil, Ecuador y Perú, fundamentalmente por las características cerradas y elitista del sistema de partidos, en el caso de Perú por la descomposición del sistema de partidos que lo puso en una situación similar a Venezuela por el proceso de recomposición y reorganización de un nuevo sistema de partidos que

debió atravesar. Lo cierto es que el uso de las primarias en la región se ha extendido como un método legitimador de las candidaturas, siendo aplicadas tanto en las elecciones primarias internas, es decir, para dirimir la disputa al interior del partido y en función de la disciplina partidaria, como así también en el contexto de primarias de coaliciones partidarias, es decir, para dirimir las candidaturas en el marco de alianzas electorales multipartidarias.

No debe perderse de vista que el objetivo de estos procesos eleccionarios debe ser mejorar la calidad de la democracia. Sin embargo, la adopción y/o desarrollo de elecciones primarias en la región no resuelve por sí sola la "hostil percepción que la población sigue manteniendo sobre los partidos" (Alcántara, 2002:7), fundamentalmente por la inconstancia y laxitud de sus comportamientos, como así también la voluntad para "torcer" las normas y adaptarlas a los contextos, erosionando la legitimidad institucional cuando ponen la centralidad en los candidatos y no en los partidos, ya que los candidatos pasan y quienes quedan son los partidos políticos, instituciones fundamentales que dan continuidad al sistema político. Como contracara a este proceso, incentivar la participación y compromiso ciudadano también resulta un desafío pendiente de resolución que permita dar a las primarias el verdadero valor en el juego democrático.

## **Bibliografía**

- Abal Medina, J. (h.) y Suárez Cao, J. (2003): "Análisis crítico del sistema electoral argentino", Revista de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, 14:125-150.
- \_\_\_\_\_, (2009): Exposición publicada en Conferencia sobre Reforma Política, Buenos Aires, Ministerio del Interior de la Nación.
- Alcántara Sáez, M. (2002): "Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina", Kellogg Institute for International Studies. Working Paper n° 293.
- Alessandro, M. (2011), "La reforma política en los años kirchneristas" en Malamud, A. y De Luca, M. (coord)(2011): "La política en tiempo de los Kirchner", Buenos Aires, Eudeba.
- Aznar, L. y De Luca, M. (2007): "Política. Cuestiones y problemas. Edición Revisada y Aumentada", Buenos Aires, Emecé.
- Buquet, D. (2007): "Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina", Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 16, diciembre, 35-49.
- Castiglioni, F. (1994): "Reforma Electoral y Gobierno: una mirada al caso italiano". Revista Sociedad n° 5.
- Colomer, Josep (2001): "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas" en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel(h), "El Asedio a la Política", Rosario, Homo Sapiens, 2002.
- \_\_\_\_\_ (2003): "Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)". Revista Española de Ciencia Política, Número 9, Octubre, 39-63.
- Constitución Nacional. Editorial La Ley. Edición N° 2, Buenos Aires, febrero 2005.
- De Luca, M. (2007): "Elecciones y Sistemas Electorales" en Aznar, L. y Aznar, L. y De Luca, M. (2007): "Política. Cuestiones y problemas. Edición Revisada y Aumentada", Buenos Aires, Emecé.

- De Luca, Miguel; Jones, Mark y Tula, María Inés (2002): "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies*, 35, 413-436.
- Gallagher, Michael (1988): "Introduction" en Gallagher, Michael y Marsh, Michael(Ed.): "Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics". London, Sage Publications.
- Malamud, A. y De Luca, M. (coord)(2011): "La política en tiempo de los Kirchner", Buenos Aires, Eudeba.
- Mustapic, A., Scherlis, G. y Page, M. (2011): "De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente", *Documentos de Políticas Públicas, Programa de Política y Gestión de Gobierno, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Análisis N° 71*, Buenos Aires, Diciembre.
- Nohle, D. (2007): "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios" en Nohle, D., Zovatto, D., Orozco Henríquez, J. y Thompson, J. (Comp.): "Tratado de derecho electoral comparado de América Latina", México, EFE.
- Payne, J., Zovatto, D. y Mateo Díaz, M. (2006): "La Política importa: Democracia y Desarrollo en América Latina", Washington D.C, BID-IDEA.
- Tula, M. y De Luca, M (2011):"Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner" en Malamud, A. y De Luca, M. (coord)(2011): "La política en tiempo de los Kirchner", Buenos Aires, Eudeba.
- Tsebelis, G. (2002): "Veto Players: How Political Institutions Work", Princeton, Princeton University Press.
- Sartori, G. (1991): "Video-poder", *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XIII N° 1-2. Publicado en inglés en *Government and Opposition*, 24:1, 1989.
- \_\_\_\_\_(1994): "Ingeniería Constitucional Comparada. Un enfoque de estructuras, incentivos y resultados", México, Fondo de Cultura Económica.
- Scherlis, G (2011): "El kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político" en Malamud, A. y De Luca, M. (coord)(2011): "La política en tiempo de los Kirchner", Buenos Aires, Eudeba.
- Straface, F. "La reforma política tiene un pronóstico incierto". *Diario Clarín*, sección opinión. 15/06/10.

- \_\_\_\_\_ . "La boleta única, una buena salida". Diario La Nación, sección Política. 20/02/11.

- Straface, F. y Page, M. (2009): "Reforma política 2009: Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?", Documentos de Políticas Públicas, Programa de Política y Gestión de Gobierno, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Análisis N° 71, Buenos Aires, Diciembre.