

La primera vez de las primarias: logros y desafíos

Julia Pomares • María Page • Gerardo Scherlis

La reforma electoral sancionada en 2009 (Ley 26.571) modificó aspectos sustanciales de la legislación electoral y de los partidos políticos. Entre los principales cambios se encuentra la incorporación de un nuevo mecanismo de selección de los candidatos a cargos públicos nacionales: las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), que se implementaron por primera vez el 14 de agosto de 2011.

Según los impulsores de la reforma, los objetivos perseguidos al introducir las elecciones primarias fueron dos: alentar la democratización interna de los partidos políticos, y contribuir a la reestructuración del sistema partidario y de la oferta electoral.

Este documento presenta una evaluación preliminar de la implementación de las PASO en el nivel nacional, con atención al caso de la provincia de Buenos Aires, donde se introdujo un mecanismo similar. Sobre la base de datos electorales, y de percepciones y opiniones recogidas mediante entrevistas con actores relevantes del proceso electoral, se analiza en qué medida las PASO implicaron un avance en los objetivos planteados al momento de la reforma y qué impacto tienen sobre el proceso electoral 2011.

Las primeras PASO se desarrollaron con normalidad y contaron con un alto nivel de participación de la ciudadanía (78,67%). También cumplieron con el objetivo de lograr una oferta electoral menos voluminosa: en las elecciones generales de octubre, la cantidad de listas en competencia para las categorías nacionales estará en los pisos históricos desde 1983. No obstante, las PASO no habilitaron una oferta electoral más ordenada, fundamentalmente debido a las alianzas cruzadas, las listas colectoras y los acuerdos de adhesión. En esta primera implementación, el objetivo de someter la selección de candidaturas al voto ciudadano se logró en forma marginal, ya que sólo hubo competencia en 18 de los 24 distritos para los cargos legislativos nacionales, y en algunas pocas agrupaciones. El documento incluye algunas hipótesis acerca de por qué hubo poca competencia y escasa competitividad.

Finalmente, se presentan algunas recomendaciones que podrían contribuir al logro de los objetivos de las PASO: incentivar la competencia, fortalecer a los partidos nacionales y ordenar la oferta electoral. Entre las propuestas se destacan la flexibilización del régimen de elección de la fórmula presidencial y la determinación por ley de una fórmula proporcional para la integración de las listas definitivas de diputados; el traspaso a la Justicia Electoral de la función de oficialización de listas; el establecimiento de requisitos más exigentes para el reconocimiento de partidos de orden nacional -siguiendo el ejemplo de Brasil y México, los otros grandes países federales de la región-; la definición de un cronograma electoral más holgado; la prohibición de las listas colectoras, y la eliminación de la posibilidad de establecer alianzas cruzadas.

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto "Monitoreo y evaluación de la implementación de la Reforma Política durante el proceso electoral 2011", desarrollado por el Observatorio Electoral Argentino (OEAR), una iniciativa del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC para promover la equidad y la transparencia en la competencia electoral.

Introducción

La reforma electoral aprobada a fines de 2009 (Ley 26.571) introdujo el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección de los candidatos a cargos electivos nacionales.

Las PASO son obligatorias tanto para los electores como para los partidos, aun en aquellos casos en que estos presenten una única lista. Así, todos los ciudadanos quedan obligados a participar en elecciones simultáneas para definir los candidatos de todos los partidos que aspiran a competir en las elecciones generales y, los partidos, a someter sus candidaturas a consideración de todos los electores (esto incluye a los independientes y también a los afiliados a otras agrupaciones).

De esta manera, la reforma retiró la definición de las candidaturas de la esfera interna de los partidos y la transformó en una primera instancia del proceso electoral nacional.

Esta importante modificación del régimen electoral nacional se justificó sobre la base de dos objetivos: alentar la democratización de los partidos políticos y contribuir a la reestructuración del sistema partidario.

Si bien nuestro país tuvo algunas experiencias previas de elecciones internas abiertas en el nivel nacional, y recientemente en Uruguay y en la provincia de Santa Fe se incorporaron regímenes similares, la introducción de primarias obligatorias tanto para los partidos como para los ciudadanos supone una reforma sin precedentes en el derecho electoral comparado.

En rigor, el antecedente más cercano al de la actual reforma es el de la Ley 25.611, que en 2002 estableció en la Argentina el régimen de primarias abiertas obligatorias. Aquella ley fue suspendida para el proceso electoral de 2003, y aplicada de manera acotada en 2005, al limitarse las primarias a aquellos partidos que tuvieran más de una lista, y luego, derogada.

Desde su sanción, la ley suscitó controversias en torno al avance de los poderes públicos sobre la autonomía de los partidos. De hecho, la cuestión de la constitucionalidad de las primarias obligatorias en relación con el derecho de libertad de asociación de los partidos políticos fue llevada a la Justicia en 2002. En esa oportunidad en primera instancia se aceptó el reclamo por inconstitucionalidad en el fallo Salvatierra, pero la Cámara Nacional Electoral (CNE) revocó la decisión al resolver la ausencia de causa por falta de legitimación de los demandantes, aunque sin pronunciarse sobre la cuestión de fondo (CNE, 3.060/2002). Si bien el fallo de la Cámara sugiere que el mecanismo de primarias obligatorias podría en principio constituir una reglamentación razonable del derecho de asociación política, lo cierto es que no ha habido una resolución sobre la cuestión.

En el marco de la reforma electoral que incorporó las PASO ningún partido reclamó por la violación del derecho de asociación. Esto fue así pese a que el fallo Salvatierra dejaba margen para este tipo de reclamos y a que, poco antes, la Corte Suprema de los Estados Unidos había declarado la inconstitucionalidad de las llamadas *blanket primaries*, en las que se pueden votar candidatos de distintos partidos según la categoría a elegir (California Democratic Party vs. Jones, 2000).

Las PASO se implementaron por primera vez el 14 de agosto de 2011 en todo el territorio nacional para elegir candidatos a presidente y vicepresidente, diputados nacionales en todas las provincias, y senadores nacionales en ocho provincias¹.

En este documento analizamos en qué medida la primera implementación de las PASO implicó un avance hacia los objetivos planteados por la reforma política y cuáles fueron sus efectos sobre el proceso electoral 2011. La evaluación se basa en el relevamiento sistemático de datos electorales, y de las

¹ Buenos Aires, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan, San Luis y Santa Cruz.

percepciones y opiniones de funcionarios, autoridades electorales, apoderados y dirigentes de partidos nacionales recogidas a través de entrevistas en profundidad².

La reforma y las PASO: los fines y los medios

La democratización de los partidos políticos

Según los fundamentos del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación, la adopción de las primarias tenía por objeto “profundizar la democracia en el interior de los partidos”. De hecho, el principal argumento esgrimido públicamente para justificar este mecanismo residió precisamente en que de este modo se dotaría de mayor legitimidad y representatividad a los candidatos y a sus partidos, y se contribuiría a reforzar su vínculo con la ciudadanía³.

La reestructuración del sistema de partidos y la simplificación de la oferta electoral

El segundo objetivo de las PASO fue contribuir a reestructurar el sistema de partidos argentino para reducir significativamente el número de partidos habilitados para competir en cada elección, y así volver más clara la oferta electoral.

El diagnóstico de los impulsores de la reforma señalaba la existencia de un sistema partidario atomizado, con partidos débiles y escasamente representativos, dominado por personalidades antes que por organizaciones estables. En este marco, se argumentó que la oferta electoral resultaba opaca y de difícil comprensión para el votante, y que debilitaba

la función de rendición de cuentas de los procesos electorales.

Sobre la base de este diagnóstico, la reforma incorporó una serie de medidas tendientes a reestructurar el sistema partidario, entre las que se cuentan las PASO. Aunque el objetivo más promocionado en los medios de comunicación fue el de democratizar a los partidos, en los escritos y conferencias brindadas por quienes diseñaron la reforma la reestructuración del sistema partidario ocupó el primer lugar.

Esencialmente, la reforma buscó “ordenar y consolidar un sistema de partidos consistente y estructurado”, para que fuera capaz de presentar “una competencia ordenada y previsible”⁴.

Por este motivo, el criterio general de la reforma consistió en “elevar los requisitos para crear y mantener un partido político y para presentarse en elecciones generales”⁵. Así, se aumentaron las exigencias para obtener y conservar la personería partidaria con el propósito de evitar la proliferación de partidos como meros vehículos de candidatos y de reducir el número de partidos existente. La idea de la norma era tender a la consolidación de un grupo reducido de organizaciones partidarias, dentro de las cuales pudieran coexistir dirigentes y corrientes para los cuales la opción de salida y formación de un nuevo partido tuviera costos muy superiores a los que venían teniendo en los últimos años.

Las PASO complementan estas medidas, al garantizar a los dirigentes y corrientes internas de cada partido que la definición de

² Se realizaron 15 entrevistas en profundidad entre julio y septiembre de 2011. Se omiten referencias específicas a los entrevistados por pedido de los mismos.

³ Al respecto, consultar las palabras de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la presentación del proyecto de ley de Democratización de la representación política, el 28-10-09. <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/3611>.

⁴ Jorge Landau, apoderado del Partido Justicialista e impulsor de la reforma en la Cámara de Diputados de la Nación, en http://www.argentinaelections.com/2010/08/disertacion_sobre_la_reforma_p.php. En la misma disertación Landau precisó que la reforma buscaba finalizar con la “malformación de los partidos políticos”, es decir, con la existencia de “partidos políticos que son cáscaras sin militantes, ni dirigentes”.

⁵ Abal Medina et al. (2009: 51, 53 y 55).

las candidaturas ya no quedará más en manos de las cúpulas, sino que serán resueltas con la participación de todos los ciudadanos. Entonces, más allá de democratizar la selección de candidatos, las PASO fueron pensadas para actuar “como una especie de yeso” destinado a “suturar la fractura claramente visible que se observa hoy en día en el sistema partidario argentino”⁶.

La elevación de los requisitos para formar nuevos partidos y la realización de las PASO son entonces dos mecanismos complementarios para lograr un mismo objetivo: frenar el drenaje de dirigentes de los partidos existentes y la creación constante de nuevas organizaciones partidarias para “competir por afuera”. Mientras, por un lado, se dificulta la salida del partido para crear uno nuevo, por el otro, se compensa esta mayor dificultad quitando la decisión de las candidaturas de las manos de las cúpulas partidarias. Esto supone, al mismo tiempo, “empoderar” al ciudadano y darle participación directa en la selección de los candidatos.

A su vez, las PASO fueron diseñadas para contribuir con el objetivo de reducir el número de partidos y simplificar la oferta electoral de un modo más directo. La reforma estableció que sólo podrán participar en las elecciones generales aquellas agrupaciones políticas que obtengan como mínimo el 1,5% de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate para la respectiva categoría (Ley 26.571, art. 45). De esta forma, las PASO operan como una ronda clasificatoria que deja en condiciones de competir en la elección general sólo a aquellas fuerzas políticas que alcancen el umbral mínimo exigido. Este umbral, además, tiende a incentivar la formación de alianzas entre partidos como medio de acceso a la elección general.

Por último, y con el mismo fin de hacer más clara la oferta electoral, la Ley 26.571 prohibió las listas espejo⁷ y las candidaturas múltiples⁸. En cambio, no prohibió la utiliza-

ción de las llamadas “listas colectoras”⁹, que fueron expresamente habilitadas para las elecciones generales en la reglamentación de la reforma, mediante la figura de los “acuerdos de adhesión” (Decreto 443/2011, art. 15)¹⁰. Estos acuerdos permiten que agrupaciones que hayan concurrido por separado a las elecciones primarias compartan una misma boleta en las elecciones generales.

¿Cómo funcionaron y qué impacto tuvieron las primeras PASO?

El desarrollo del proceso electoral

Las PASO lograron un alto nivel de participación del electorado. La concurrencia a las urnas fue del 78,67% de los electores inscriptos en el padrón general. Esta cifra no sólo está dentro de los parámetros habituales para las elecciones generales sino que, inclusive, se ubica algo por encima del nivel de participación de las últimas elecciones presidenciales¹¹.

⁷ Las listas espejo son listas idénticas entre sí, con los mismos candidatos pero presentadas por diferentes partidos o frentes electorales, que suman luego los votos recibidos cada una.

⁸ La candidatura múltiple se produce cuando una misma persona se postula como candidato para varios cargos distintos en un mismo acto electoral.

⁹ Las listas colectoras son el conjunto de listas de diversos partidos que presentan candidatos (diferentes) para una cierta categoría (por ejemplo, diputados nacionales) pero que adhieren a una misma lista de candidatos para otra categoría (por ejemplo, presidente) en la que no presentan candidatos propios. Así, es habitual, que una misma candidatura presidencial aparezca en varias boletas distintas, acompañada por diferentes listas de candidatos a diputados nacionales, presentadas por diferentes partidos o alianzas.

¹⁰ Sobre la definición y efectos de las listas espejo, las candidaturas múltiples y las listas colectoras ver Mustapic et al. (2011).

¹¹ Desde el gobierno y desde la Justicia Electoral se insistió en la obligatoriedad del voto, probablemente más que en elecciones precedentes. La decisión de la jueza federal con competencia electoral de la Ciudad de Buenos Aires de no permitir a quienes no votaran en las PASO a participar de las generales abrió un debate sobre las penalidades correspondientes para quienes no concurrieran a votar.

⁶ Abal Medina et al. (2009: 52).

Los votos nulos y los votos en blanco se mantuvieron en los niveles habituales. Al tratarse de la primera experiencia de los votantes con el nuevo mecanismo existía la posibilidad de que se diera un nivel de voto nulo más alto que el habitual, producto del desconocimiento de los votantes sobre el sistema o de su rechazo o abstención intencional. No obstante, esto no sucedió. Los votos nulos se mantuvieron en una cifra similar a la de cualquier otro proceso electoral reciente (1,21% en la categoría presidencial). Lo mismo ocurrió con el voto en blanco que, incluso, fue bastante inferior al registrado en la elección presidencial de 2007 (6,44% vs 3,57%, respectivamente).

La conflictividad fue administrable. Jueces y observadores habían manifestado desde la sanción de la reforma la posibilidad de que esta elección desencadenara una gran cantidad de litigios que deberían ser resueltos en los tribunales. Sin embargo, los planteos judiciales fueron escasos y los mismos jueces electorales manifestaron que, en general, los reclamos estuvieron lejos de sobrepasar la capacidad de respuesta de los organismos competentes para resolverlos¹².

Las PASO pusieron de manifiesto una de las principales falencias del sistema de votación mediante boletas múltiples por partido: la dificultad de garantizar la oferta electoral completa en todos los centros de votación.

En la práctica, es habitual que cada partido entregue sus boletas al juzgado del distrito correspondiente para que su distribución se haga conjuntamente con las urnas. Sin embargo, en la provincia de Buenos Aires, donde en las PASO se eligieron al mismo tiempo los candidatos a los cargos electivos nacionales, provinciales y municipales, se produjo una proliferación de listas y boletas sin precedentes. Frente a este escenario, el juzgado federal con competencia electoral del distrito manifestó que no estaba en condi-

ciones de asumir la tarea de distribuir las boletas correspondientes a cada uno de los 135 municipios de la provincia para garantizar la existencia de la oferta electoral completa en cada una de las más de 30.000 mesas de votación habilitadas. Este incidente obligó a la Cámara Nacional Electoral a hacerse cargo de la distribución de las boletas para garantizar el normal funcionamiento de los comicios (CNE, 87/2011).

Así, las PASO, que implican necesariamente una multiplicación de competidores y, con ello, una mayor fragmentación de la oferta electoral, volvieron a advertir sobre la necesidad de avanzar hacia un sistema de votación en el que el Estado asuma la responsabilidad de garantizar la disponibilidad de la oferta electoral.

La evidencia muestra que las PASO se desarrollaron con normalidad. No obstante, la evaluación de su primera implementación exige que nos preguntemos en qué medida contribuyeron a alcanzar los objetivos planteados por la reforma: la democratización de los partidos, y la reestructuración del sistema partidario y la oferta electoral. Con este fin se presenta a continuación un análisis de las oferta electoral y de los resultados electorales.

Las PASO se desarrollaron con normalidad:

- El 78,67% de los electores inscriptos concurre a votar.
- Los votos nulos y en blanco se mantuvieron en los niveles habituales, 1,21% y 3,57%, respectivamente.
- La conflictividad fue administrable.
- La distribución de las boletas se constituyó en un desafío en la provincia de Buenos Aires, donde se habilitaron más de 30.000 mesas y se celebraban en forma simultánea las elecciones primarias provinciales.

¹² Los conflictos se vincularon fundamentalmente con las primarias de la provincia de Buenos Aires y con las decisiones de las juntas electorales de las agrupaciones en materia de oficialización de listas.

Las PASO y la democratización de los partidos políticos

Poca competencia. En su primera edición, las PASO no cumplieron cabalmente con la principal expectativa que habían generado: promover la elección de candidatos a cargos nacionales a través de la competencia entre diversas opciones en elecciones abiertas a toda la ciudadanía.

Las 10 agrupaciones políticas que se constituyeron para competir por la presidencia de la nación decidieron eludir la competencia y presentar listas únicas. En consecuencia, ningún votante tuvo ocasión de participar en una primaria donde se dirimiera la candidatura presidencial.

En lo que respecta a la selección de candidatos a diputados nacionales también predominaron las listas únicas. Si bien hubo algún tipo de competencia en 18 de los 24 distritos, en 13 de estos apenas una agrupación presentó más de una lista y en los 5 restantes hubo competencia sólo en dos agrupaciones (Cuadro 1, Anexo).

En la categoría senadores, de las 8 provincias donde correspondía seleccionar candidatos, hubo competencia en 4. De estas 4, en 2 se trató de una sola agrupación (Misiones y San Juan) y en otras 2, de 2 agrupaciones (Formosa y San Luis).

En las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Neuquén y Río Negro todas las agrupaciones presentaron listas únicas en las categorías legislativas en disputa.

Y menos competitividad. Si además del nivel de competencia se considera la competitividad, el resultado de estas primeras PASO es aún más modesto¹³. Teniendo en

cuenta los 18 distritos en los que hubo competencia en alguna agrupación, entre las 23 agrupaciones que en total presentaron más de una lista para la categoría diputados, sólo en 9 casos hubo menos de 10 puntos porcentuales de diferencia entre la primera y la segunda lista. Esto es, de las 23 primarias donde hubo competencia sólo 9 fueron competitivas.

Sobre el total de electores que concurrieron a votar en todo el país, sólo el 9,26% participaron de primarias en donde al menos 2 listas competían, si se toman en cuenta las cifras para diputados nacionales. De modo que, aunque en 3 de cada 4 distritos existió la opción de participar en una primaria con más de una lista, un número muy reducido de votantes optó por hacer uso de esta posibilidad. Esto sugiere que la existencia de alguna forma de competencia en la categoría de diputados nacionales no resultó un elemento que concitara la atracción de los votantes frente a las listas únicas.

Tampoco influyó en el nivel de participación la existencia o no de competitividad. Las primarias donde se registraron los números más altos de votantes fueron, tomando en cuenta tanto la categoría presidente y vice como la de diputados nacionales, en cada uno de los 24 distritos, elecciones con listas únicas.

En cuanto a la gobernación de la provincia de Buenos Aires, en la primaria con mayor número de votantes existió competencia pero no competitividad. En este caso, el oficialista Frente para la Victoria (FPV) presentó dos listas de pre-candidatos, quienes obtuvieron, entre ambos, el 50,2% de los votos. Pero los resultados de la disputa al interior del FPV, que dieron un 93,4% para Daniel Scioli y un 6,6% para Mario Ishii, demuestran que no se trataba de una elección competitiva.

¹³ La literatura especializada considera que una elección es competitiva cuando la distancia entre los principales competidores no supera el 5% de los votos. En este estudio, dado que la Ley 26.571 establece que la asignación de los lugares en la lista definitiva se realiza

rá según la fórmula establecida por la carta orgánica de cada partido o agrupación, hemos adoptado de forma genérica el valor del 10% para las internas de todos los partidos.

En cambio, sí hubo abundante competencia en el nivel municipal de la provincia de Buenos Aires, donde diversas agrupaciones contaron con más de una lista, dando lugar en muchos casos a elecciones altamente competitivas. De modo que agrupaciones que en el nivel presidencial y de legisladores nacionales presentaron listas únicas, tuvieron en muchos municipios elecciones competitivas. Esto fue frecuente tanto en el FPV como en el Frente Popular y en Unión para el Desarrollo Social (UDESOS).

¿Quiénes y dónde compitieron? Con respecto al comportamiento de las distintas fuerzas políticas frente a la posibilidad de definir las candidaturas a través de las primarias, la Unión Cívica Radical (UCR) fue el partido que más apeló a la competencia. La UCR, sola o con aliados, participó en primarias para diputados nacionales con más de una lista en 14 provincias¹⁴, el FPV lo hizo en 3 (Corrientes, Formosa y San Luis) y el Frente Popular, en 2 (Corrientes y Santiago del Estero). Compromiso Federal, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Independiente de Chubut y el Partido Social Patagónico tuvieron una sola primaria con competencia (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) (Cuadro 1, Anexo).

En el caso de las primarias para candidatos a senadores nacionales, las únicas fuerzas que presentaron más de una lista fueron la UCR (Formosa, Misiones, San Juan y San Luis) y el FPV (Formosa y San Luis).

Las otras agrupaciones nacionales que presentaron candidatos presidenciales, como el Frente Amplio Progresista (FAP), la Coalición Cívica (CC), el Frente de Izquierda y los Trabajadores (FIT), y Proyecto Sur, presentaron listas únicas en cada distrito, aun cuando en la mayoría de los casos se trata de alianzas conformadas por dos o más partidos.

Por último, resulta interesante señalar que **en los distritos donde hubo alguna**

competencia para la categoría de diputados nacionales, ésta se produjo casi exclusivamente dentro de las agrupaciones que pertenecen al campo de la oposición local, y sólo excepcionalmente en aquellas agrupaciones que cuentan con el apoyo del gobernador del distrito (Formosa y Tierra del Fuego) (Cuadro 1, Anexo)¹⁵.

En la primera implementación de las PASO hubo poca competencia y aún menos competitividad:

- En la categoría presidente y vicepresidente no hubo competencia: las 10 agrupaciones presentaron listas únicas.
- En la categoría diputados nacionales hubo competencia en 18 de los 24 distritos, pero esta se limitó a una o dos agrupaciones. En total, se celebraron 23 primarias con competencia. Sólo 9 fueron competitivas.
- En las categorías presidente y diputados nacionales, en cada uno de los 24 distritos, las agrupaciones más votadas presentaron listas únicas.
- La UCR tuvo 14 primarias con competencia, el FPV 3, y el Frente Unión Popular 2. Compromiso Federal, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Independiente de Chubut y el Partido Social Patagónico compitieron en un solo distrito.
- En la categoría senadores nacionales hubo competencia en 4 distritos, sólo una agrupación en cada caso presentó más de una lista.
- En la provincia de Buenos Aires no hubo ninguna primaria competitiva para ninguno de los cargos del nivel nacional en disputa, aunque sí para las categorías provinciales y municipales.
- El Frente Amplio Progresista (FAP), la Coalición Cívica (CC), el Frente de Izquierda y los Trabajadores (FIT), y Proyecto Sur presentaron listas únicas en todos los distritos.

¹⁴ Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán.

¹⁵ Estos datos confirman una tendencia ya identificada por estudios previos. Ver por ejemplo De Luca, Jones y Tula (2008), y Scherlis y Oliveros (2006).

Las PASO como elección general anticipada

La escasa competencia en general y, en especial, la ausencia de competencia en las fórmulas presidenciales llevaron a que las primarias adquirieran para los analistas, los partidos y la ciudadanía un sentido diferente al originalmente pensado.

Las PASO no funcionaron en esta primera ocasión como un mecanismo de selección de candidatos sino en forma muy marginal. La expectativa de que distintas líneas dentro de cada partido presentaran listas de precandidatos y, de este modo, fueran los ciudadanos quienes finalmente eligieran a los candidatos, no se plasmó en la realidad. A la hora de la oficialización de las listas predominó la decisión unilateral del líder o, en todo caso, la negociación entre las élites partidarias.

Como resultado, las PASO operaron como una instancia de competencia entre las agrupaciones en lugar de funcionar como un proceso de selección de candidatos. De hecho, en virtud de la cantidad de votos recibidos por la lista presidencial del FPV y de la distancia respecto del resto de los competidores, las primarias devinieron en una suerte de elección anticipada.

En este contexto, las PASO tuvieron profundos efectos políticos. Por un lado, cristalizaron la idea de que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner será reelecta. Por el otro, modificaron las proyecciones de los partidos de la oposición de cara a las elecciones de octubre e, inclusive, produjeron reposicionamientos al interior de cada una de las fuerzas y en los diferentes distritos. Como consecuencia no intencionada, las PASO le restaron trascendencia a las elecciones generales de octubre.

A continuación, se presentan **cuatro postulados, a modo de hipótesis, para intentar explicar por qué las PASO no funcionaron efectivamente como mecanismo de selección de candidatos.** Estas hipótesis,

vale aclarar, no son mutuamente excluyentes, sino que, por el contrario, es probable que hayan operado en forma concurrente.

1. Todavía es fácil “ir por afuera”

Las reglas impuestas por la reforma no habrían constituido al menos hasta ahora un obstáculo eficiente para la conservación o incluso creación de nuevos partidos como instrumento de candidatos con recursos materiales y/o simbólicos. En otras palabras, para los dirigentes que podrían ser retadores competitivos frente a la conducción de su partido, “ir por afuera” creando un nuevo partido o usando un sello preexistente sigue siendo una opción accesible y una forma más segura de llegar a las elecciones generales, pese a las mayores dificultades impuestas por la reforma.

Esta alternativa se vuelve inclusive más atractiva en el caso de quienes aspiran a desafiar a la conducción dentro de los partidos que gobiernan, dado que les permite eludir la situación de desigualdad en términos de recursos materiales para competir. Este parece haber sido el cálculo detrás de la decisión de Duhalde y de Rodríguez Sáa de presentarse a las primarias por fuera de la alianza nacional constituida en torno al PJ.

2. Generan temor las posibles consecuencias de las primarias divisivas¹⁶

Varios de los dirigentes consultados, de partidos grandes y pequeños sin distinción, mencionaron lo que diversos estudiosos de los mecanismos de selección de candidatos vienen advirtiendo en las últimas décadas respecto de las consecuencias negativas de las primarias. En particular, sobre el impacto negativo que unas primarias competitivas pueden tener sobre el desempeño electoral del partido en las elecciones generales¹⁷.

¹⁶ La literatura especializada denomina primarias divisivas a aquellas que generan un alto nivel de competencia intrapartidaria.

¹⁷ Para experiencias latinoamericanas, ver Colomer (2002); sobre la Argentina hasta 2007, De Luca et al. (2008).

Este efecto se daría por varios motivos. En primer lugar, porque quienes participan en la elección del candidato de un partido tienden a tener una posición que no coincide con la del votante promedio y, por lo tanto, no elegirán al candidato con más posibilidades de ganar una elección general. Luego, porque la primaria divisiva lleva a exponer las diferencias y los defectos de los competidores. Por último, porque la disputa interna deja poco margen para recomponer las relaciones y articular una campaña conjunta para la elección general, por lo cual se corre un riesgo cierto de deserción del grupo derrotado.

Otro aspecto reiteradamente mencionado por los actores consultados es el hecho de que, dado el breve lapso de tiempo entre las elecciones primarias y las generales, parecería poco sensato dedicar esfuerzos y recursos de campaña a dar una disputa interna antes que a instalar al candidato de la agrupación frente al electorado general.

Por su parte, los partidos pequeños expresaron temer además que decisiones tomadas por otras fuerzas pudieran definir la selección de sus propios candidatos, lo que en la literatura se conoce como “efecto invasión”. En este sentido, parece más seguro presentar una lista única.

3. Las PASO en la categoría presidencial son un juego de suma cero

De acuerdo con la ley, en las PASO compiten las fórmulas presidenciales completas, sin que éstas puedan alterarse con posterioridad a la elección. Varios de los apoderados consultados mencionaron que esta regla opera como una limitación para la formación de coaliciones electorales, y difiere de lo que ocurre en Estados Unidos y Uruguay¹⁸, donde las primarias definen únicamente al candidato presidencial, de tal modo que la selección del candidato a vice

permita recomponer o ampliar la coalición luego de las primarias¹⁹.

El diseño elegido en el caso argentino pudo haber funcionado como un elemento disuasorio para quien no contaba con la expectativa cierta de imponerse en la elección. El riesgo de deserción del derrotado en la primaria se exagera si el candidato o grupo derrotado no puede luego aspirar a formar parte de la fórmula o a competir por otros cargos.

Esta hipótesis, sin embargo, tiene un lado débil dado que el premio de la presidencia es indivisible y la vicepresidencia puede no ser un incentivo suficiente para alentar la competencia.

4. Percepción de incertidumbre y errores de cálculo de los actores

Más allá de la incidencia que pueden haber tenido las hipótesis 1 a 3, también puede pensarse que en esta primera ocasión los actores no supieron apreciar las potencialidades que ofrecía la ley. Por ejemplo, pocos dudan hoy, pasada la elección, que tanto para el sector del peronismo no oficialista como para el radicalismo habría resultado conveniente competir con diversos candidatos en las PASO antes que presentar candidaturas separadas.

Ligada a esta falta de apreciación de las oportunidades que brindaba la ley, también existió una cuota de desconfianza por parte de las fuerzas de oposición respecto de la implementación de las primarias. Según los apoderados y dirigentes entrevistados, esta incertidumbre fue propiciada por la demora en la reglamentación de la ley y por los planteos de los juzgados electorales de la ciudad y de la provincia de Buenos Aires respecto de la posibilidad de suspender su aplicación.

¹⁸ Constitución de la República del Uruguay, Ley 17.063, Ley 18.476 y Reglamentación de la Corte Electoral: Reglamento Internas 2009.

¹⁹ De hecho, esto mismo se realizó en las primarias de la Alianza en 1999 y en las del Frente País Solidario (FrePaSo) en 1995.

Diversos líderes de la oposición se refirieron reiteradamente a las PASO como una “trampa” y destacaron especialmente la proximidad de la fecha de las primarias respecto de la elección general. En estas condiciones, prefirieron definir sus candidaturas antes de las PASO, al punto de intentar, como ocurrió con el radicalismo y el peronismo no oficialista, realizar “pre internas” para llegar al mes de agosto con los candidatos definidos. Como es sabido, todas estas preinternas fracasaron y las diferentes fuerzas decidieron sus candidatos sin elecciones.

En este clima de incertidumbre, diversos actores de la oposición apostaron a la suspensión de las primarias. Desde el momento de aprobación de la ley y hasta pocas semanas antes del 14 de agosto, con diferente intensidad según el momento, actores políticos relevantes continuaron solicitando la suspensión, pese a las constantes ratificaciones por parte del Gobierno y de la Cámara Nacional Electoral²⁰.

¿Por qué no hubo competencia en la PASO? Cuatro explicaciones posibles son:

1. Todavía es posible, y más seguro, presentarse por afuera del partido (utilizando un “sello”) que desafiar a la cúpula partidaria en la primaria.
2. Las primarias con competencia generan fuertes divisiones internas que pueden menoscabar el desempeño electoral del partido en las elecciones generales.
3. Al elegirse la fórmula presidencial completa no hay posibilidad de recomponer las divisiones que genera la primaria competitiva incorporando a la candidatura a los vencidos.
4. Los partidos de oposición dudaron de la aplicación de las PASO y no creyeron conveniente esperar hasta el día de la elección para definir sus candidaturas, convencidos de que el lapso entre éste y la elección general era demasiado breve como para instalar una candidatura.

²⁰ Ver, por ejemplo, “Margarita Stolbizer pidió la suspensión de las primarias” en Perfil, 6/08/2011.

Una vez finalizado el proceso electoral de este año, será clave estudiar más acabadamente las razones por las cuales hubo poca competencia (y menos competitividad) en las PASO, ya que de su existencia dependerá en el futuro próximo la legitimidad de este mecanismo.

Las PASO y la reestructuración del sistema de partidos y de la oferta electoral

El objetivo de reestructurar el sistema de partidos, y aun el más modesto de hacer más clara la oferta electoral, no son susceptibles de ser alcanzados en una sola elección.

De todos modos, puede afirmarse que la primera edición de **las PASO contribuyó en parte con el objetivo de simplificar la oferta electoral**. En lo que sigue, se listan elementos que sustentan esta afirmación.

Menos partidos reconocidos y menos listas oficializadas

Los datos. Desde la sanción de la reforma hasta el momento de oficialización de las listas, la tendencia hacia el crecimiento en el número de partidos con capacidad para presentar candidaturas se había revertido, registrándose una reducción del 25%. La suma de los partidos de distrito y nacionales alcanzaba en 2009 a 657, mientras que para 2011 ese número se había reducido a 457.

Es interesante notar que la reducción del número de partidos fue acompañada por una similar disminución de las listas presentadas. Las siete listas de presidente y vicepresidente que competirán en las elecciones generales del 23 de octubre constituye el número más bajo desde la recuperación democrática.

Esta misma tendencia se verifica en la categoría de diputados nacionales (Cuadro 2, Anexo). Especialmente desde 2001 la cifra de listas en competencia había venido incrementándose, de tal modo que las 177 listas que compitieron en 1999 se duplicaron, lle-

gando a 356 en 2007. También en este caso la reforma parece haber contribuido a revertir la tendencia. En las PASO, si se suman las listas presentadas en los 24 distritos del país, el número bajó a 250. Y, una vez unificadas las listas que compitieron dentro de cada agrupación y descontadas las que no alcanzaron el 1,5%, surge que se presentarán para competir por cargos de diputados nacionales el 23 de octubre de 2011 un total de 156 listas. Estas cifras implican que de un promedio de 14,8 listas por distrito en 2007 se pasó a uno de 6,5 listas en las elecciones generales de 2011. Es decir, un descenso de más de la mitad.

Las causas. Los datos previos sugieren que se cumplió el objetivo de reducir el número de opciones electorales, tal como fue planteado por los impulsores de la reforma.

Esta reducción se produjo mediante cuatro mecanismos complementarios.

- En primer lugar, la caducidad decretada a un buen número de partidos desde la entrada en vigencia de la ley contribuyó a reducir el número de competidores.
- En segundo lugar, las nuevas reglas estimularon la formación de una coalición de partidos pequeños (FIT), ante la perspectiva de no superar el umbral²¹.
- En tercer lugar, partidos que optaron por no formar coaliciones quedaron excluidos de las elecciones generales, tanto en la categoría presidencial como en las legislativas. En la categoría presidencial 3 agrupaciones quedaron por abajo del umbral, mientras que en la categoría de diputados nacionales esto ocurrió con 48 agrupaciones para el total de los 24 distritos. En la categoría senadores, 11 agrupaciones no lograron la cantidad de votos necesarios para competir en octubre.

²¹ El FIT englobó a tres partidos: el Partido Obrero, el Partido de los trabajadores Socialistas e Izquierda Socialista. Aunque otras razones pueden (y seguramente hayan) estimulado la conformación de este frente, el umbral incentivó en este caso a unir a tres partidos que nunca antes habían tenido una estrategia frentista.

- En otro orden, también contribuyó a la simplificación de la oferta electoral la prohibición de las listas espejo, una práctica que se había vuelto habitual en los últimos tiempos. Por ejemplo, en 2007 la candidatura presidencial de Sobisch-Asís fue oficializada por 4 agrupaciones nacionales diferentes; y para la categoría de diputados nacionales esta maniobra fue utilizada por 29 agrupaciones, sumados todos los distritos. Ninguna situación de este tipo se produjo en las PASO.

En definitiva, estos factores se presume que contribuyeron a reducir, moderada, pero de manera consistente, la oferta electoral, hasta lograr invertir la tendencia al crecimiento que se experimentaba desde 2001.

Colectoras y adhesiones: un paso atrás

La reforma electoral no prohibió el uso de las llamadas listas colectoras. Esta omisión supuso un claro obstáculo para el objetivo de ordenar y clarificar la oferta electoral²². Luego, esta maniobra fue expresamente habilitada para las elecciones generales mediante la reglamentación, pero nunca se definió la posibilidad de utilizarlas o no para la instancia de las PASO.

En este marco, la solución dada por la Cámara Nacional Electoral frente a los reiterados casos en los que agrupaciones solicitaron oficializar sus boletas de candidatos pegadas a las boletas de otra agrupación en otra categoría consistió en mantener su criterio basado en la doctrina del vínculo jurídico. De acuerdo con esta doctrina, la existencia de un vínculo jurídico entre las agrupaciones en alguna categoría habilita el pegado de la boleta en los tramos donde se presentan can-

²² Sobre este punto, ampliar en Mustapic et al. (2009).

²³ Un ejemplo ilustrativo es el fallo 4597/2011 de la Cámara Nacional Electoral (“Gustavo A. Llaver -apoderado nacional del Partido Autonomista- s/queja”) en el cual se admite que el tramo de la boleta de diputados nacionales del Partido Autonomista del distrito Ciudad de Buenos Aires vaya pegado al tramo presidencial de la boleta del Frente Popular, dado que el Partido Autonomista es parte constitutiva de la alianza Frente Popular en el nivel nacional.

didaturas en forma separada²³. Como resultado, y más allá del vacío que dejó en este aspecto la Ley 26.571, se aceptaron para las PASO numerosos casos de listas colectoras que al presentar listas de precandidatos a diputados nacionales pegaron sus boletas a la precandidatura presidencial de otra agrupación²⁴.

La aceptación de las listas colectoras en las PASO también generó una confusa situación en el caso de la provincia de Buenos Aires. En ese distrito, la pre-candidatura presidencial del FPV era acompañada en el tramo de precandidatos a gobernador provincial por tres listas. Dos de ellas, las encabezadas por Daniel Scioli y Mario Ishii, pertenecían al FPV y competían entre sí en las PASO. La tercera, en cambio, encabezada por Martín Sabbatella por Nuevo Encuentro, se presentó como lista única. La posibilidad de que esta boleta fuera pegada a la del FPV en el tramo presidencial recibió una impugnación judicial y fue incluso rechazada en primera instancia por el juez federal con competencia electoral Manuel Blanco. La Cámara Nacional Electoral, finalmente, habilitó esta posibilidad sobre la base de la doctrina del vínculo jurídico.

El futuro de las PASO: conclusiones y recomendaciones

Las consecuencias de la introducción del régimen de elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias no pueden ser aprehendidas completamente antes de que termine el proceso electoral ni a partir de una sola elección.

Sin embargo, con la aspiración de mejorar la implementación de las PASO en el futuro, a partir de la evidencia recolectada en esta primera experiencia, pueden extraerse conclusiones y recomendaciones preliminares.

La primera conclusión sugiere que las PASO han sorteado con relativo éxito su

debut, fundamentalmente debido al alto grado de participación ciudadana y a la ausencia de irregularidades significativas en el proceso electoral.

En definitiva, y luego de un proceso cargado de incertidumbres y planteos, todos los actores –partidos, jueces, funcionarios, y ciudadanos en general– parecen haber aceptado que las PASO son las reglas del juego, y que seguirán siéndolo en los siguientes procesos electorales. Esto permite avizorar que las PASO se reiterarán, al menos en el proceso electoral de 2013. Frente a este escenario, cobra mayor importancia considerar de qué modo pueden incorporarse mejoras al régimen existente.

De hecho, dada la ausencia de competencia en las candidaturas relevantes, también es preciso reconocer que las PASO no produjeron en su debut los resultados esperados. **Si en el futuro se reiterara la situación de ausencia de competencia, el sentido de las PASO podría ser seriamente cuestionado y su continuidad probablemente puesta en duda.**

Para incentivar mayores niveles de competencia en el futuro y, al mismo tiempo, propiciar el fortalecimiento de los partidos nacionales y la conformación de una oferta electoral más ordenada, CIPPEC presenta las siguientes propuestas.

Recomendaciones sobre las reglas electorales de las PASO

1. Romper la lógica de suma cero. A este efecto, la reforma con mayores chances de prosperar es la flexibilización del régimen de elección de la fórmula presidencial, tal como ocurre en Uruguay. Esta alternativa supone mantener la elección por voto directo en primarias del candidato presidencial, pero dejar la decisión sobre el candidato a vicepresidente en manos de las agrupaciones o bien de un cuerpo de delegados elegido también en las PASO.

Un esquema de este tipo podría contribuir a recuperar la unidad partidaria después

²⁴ Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, esto ocurrió en Unión Popular y UDESO.

de una competencia divisiva y a alentar también la formación de coaliciones interpartidarias. En definitiva, permitir la integración de la fórmula podría generar mayores incentivos para la competencia, sobre todo cuando se trata de frentes electorales entre diversos partidos. Una reforma de este tipo no parece tener efectos adversos importantes ni se advierte que pueda suscitar fuertes oposiciones.

2. Definir por ley un sistema proporcional para la integración de las listas definitivas en la categoría diputados nacionales. Es decir, fijar un criterio común de reparto por el sistema D'Hont, con un piso mínimo del 3% en la primaria respectiva. Este criterio, que rige para las elecciones primarias de la provincia de Santa Fe²⁵, podría alentar la participación de sectores minoritarios dentro de las agrupaciones.

Actualmente, la Ley 26.571 establece que cada agrupación debe definir la fórmula electoral para la integración de las listas de candidatos que surgen de las PASO. Esto permite que en algunos casos la conducción del partido fije mecanismos de mayoría y minoría con pisos muy exigentes, que tienen un efecto disuasorio para las minorías partidarias al momento de decidir la formación de una lista para competir en las primarias.

3. Eliminar el voto por categoría en las PASO. Retomar la propuesta del proyecto original de la Ley 26.571, que establecía la indivisibilidad del voto en las PASO para todas las categorías en disputa, podría contribuir a afianzar el carácter nacional de los partidos.

Las PASO suponen una limitación al derecho de asociación de los partidos, pero esa limitación se justifica en la medida en que estimula a la ciudadanía a participar en la elección de los candidatos de un partido. Si se permite que los candidatos de un partido sean elegidos por votantes que, simultáneamente, participan en la primaria de otro par-

tido para otra categoría de cargos, la racionalidad de la limitación del derecho de asociación se ve acotada.

Esta modificación resulta coherente con la doble finalidad de las PASO: democratizar y fortalecer a los partidos y, a la vez, garantizar a los ciudadanos el derecho a participar en la selección de los candidatos aunque limitando ese derecho a un solo partido o agrupación.

Recomendaciones sobre la administración electoral de las PASO

1. Fijar un cronograma electoral menos ajustado. Una reforma importante para dotar de mayores certidumbres a los diferentes actores exige modificar el cronograma electoral para que las PASO se realicen con tres meses de antelación a las elecciones generales (y no dos, como en esta ocasión).

De esta manera se ofrecerían mejores condiciones para la consolidación de los candidatos definitivos, una vez superada la instancia de las primarias. Y, a su vez, se contaría con mayores márgenes de tiempo para la intervención de la Justicia Electoral ante hechos conflictivos que así lo requieran.

En esta primera edición una serie de cuestiones debieron ser tratadas con extrema celeridad. Esto favoreció resoluciones expeditivas fundadas en la necesidad de dar por terminado el escrutinio antes de la fecha límite para la oficialización de listas para la elección general²⁶.

2. Proporcionar un árbitro imparcial para las PASO. Traspasar a la Justicia Electoral la función de oficialización de las listas de precandidatos fortalecería la transparencia y la equidad de la competencia en las PASO. La ley de reforma dejó esta función en manos de las juntas electorales de las agrupaciones, que de alguna manera son juez en primera instan-

²⁵ Ley 12.367 y decretos reglamentarios 428/2005, 1411/2005 y 0479/2007.

²⁶ El juez electoral del distrito Buenos Aires anuló 273 mesas cuya documentación era incompleta o inconsistente y aclaró que decidió no abrirlas por "falta de tiempo material".

cia y parte de la competencia. Éste ha sido el principal motivo de conflictividad en las PASO, sobre todo en el marco de la provincia de Buenos Aires. En diversas ocasiones las decisiones de las juntas referidas al cumplimiento de los requisitos de avales y de condiciones de los candidatos fueron apeladas ante la Justicia Electoral. Si en el futuro se produce más competencia en las distintas categorías es probable que esto resulte en mayor conflictividad. Traspasar la función de oficialización de listas a la Justicia Electoral, como ocurre por ejemplo en los regímenes de primarias de Santa Fe y Salta²⁷, mejoraría las garantías para la participación al generar mejores condiciones para la conformación de listas en oposición al oficialismo partidario.

Recomendaciones sobre la estructuración de la oferta electoral

1. Prohibir las listas colectoras y eliminar los acuerdos de adhesión. Con relación al objetivo de hacer más clara la oferta electoral, reestructurar el sistema de partidos y, en última instancia, fortalecer la función de rendición de cuentas del proceso electoral, resulta necesario limitar o, mejor aún, eliminar las listas colectoras.

Como medida de mínima, es preciso prohibir su utilización en las PASO. Si las primarias efectivamente apuntan a seleccionar a los candidatos de cada agrupación no parece tener asidero que la boleta se pegue a la de otra agrupación en otra categoría, aunque haya una alianza entre las partes. En otras palabras, la ventaja que normalmente se busca con las colectoras –obtener más votos por el arrastre de la lista de la otra categoría– no parece justificarse si lo que se busca es seleccionar candidatos (y no competir con listas de otras agrupaciones, como ocurre en una elección general).

De máxima, sería ideal prohibir expresamente las colectoras para la instancia de las generales. Esto daría lugar a una oferta electoral más cristalina para el elector, impidiendo que agrupaciones distintas aparezcan jun-

tas en una misma boleta. La medida también desincentivaría la fragmentación de la oferta en las categorías inferiores, ya que reduciría la viabilidad electoral de las agrupaciones que no puedan presentar candidaturas para todas las categorías.

En el mismo sentido, es recomendable dar marcha atrás con las listas de adhesión. Esta figura desdibuja el efecto ordenador de las primarias ya que permite que agrupaciones que hayan concurrido a las elecciones primarias por separado compartan luego una misma boleta en las elecciones generales sobre la base de un acuerdo de adhesión. En la práctica, esto habilita una nueva ronda de alianzas posprimarias, que se materializa al momento de oficializar las boletas para las elecciones generales y con menos requisitos que una alianza electoral (Ley 23.298).

Al mismo tiempo, los acuerdos de adhesión (tanto como las listas colectoras) alientan la fragmentación de la oferta en las categorías inferiores, en tanto permiten que quienes decidan competir “por afuera” en las primarias puedan luego compartir boleta con su partido de origen, y beneficiarse así todavía del efecto arrastre. De esta forma, los partidos que surgen o sobreviven como vehículos de candidaturas tienen más posibilidades de subsistir.

2. Establecer requisitos más estrictos para la obtención del reconocimiento como partido nacional. Otro mecanismo que podría contribuir también a disuadir la proliferación de candidaturas en listas únicas, sería rigidizar las condiciones para “ir por afuera”. En este aspecto, elevar las condiciones para conformar un partido con carácter nacional, siguiendo los pasos de los otros países federales latinoamericanos (Brasil y México), parece ser un camino posible.

3. Eliminar la posibilidad de establecer alianzas cruzadas. En otro orden, es recomendable estudiar la posibilidad de aprovechar la figura de las PASO como elección previa a la general para promover una reforma que apunte a la conformación de

²⁷ Ley 7.335, modificada por la Ley 7.540.

agrupaciones homogéneas en todo el país, es decir, en los 24 distritos que lo componen.

La existencia de dos niveles de agrupaciones, las de carácter nacional y las de distrito, ha permitido hasta aquí que en cada uno de estos niveles se conformen alianzas diversas mediante las cuales, por ejemplo, candidatos a legisladores nacionales de un mismo partido apoyan a candidatos presidenciales diferentes según el distrito de que se trate.

En las PASO, por citar un ejemplo, el partido PRO conformó una alianza en algunos distritos con el Frente Popular, en apoyo a la precandidatura presidencial de Eduardo Duhalde, en otros con Compromiso Federal, apoyando a Alberto Rodríguez Sáa, y en otros, como la Ciudad de Buenos Aires, únicamente se alió con fuerzas distritales, sin apoyar candidatura presidencial alguna.

Ninguna concepción del federalismo –ni por cierto ninguna otra razón– parece justificar que candidatos a legisladores nacionales de un mismo partido puedan conformar alianzas diversas apoyando a diferentes candidatos presidenciales.

Esto no sólo supone la presencia de una oferta electoral caótica, con su consecuente debilitamiento de la función de rendición de

cuentas, sino que tiende a tener consecuencias negativas para el comportamiento legislativo de los legisladores electos por estas fuerzas.

Frente a este fenómeno, en la última reforma electoral de la provincia de Buenos Aires que incorporó el sistema de primarias obligatorias para los cargos provinciales y municipales, se dispuso que las agrupaciones podrán conformar alianzas electorales en tanto éstas se establezcan para todos los distritos y todas las categorías (Ley provincial 14.086, art. 22 modificatorio del art. 16 del Decreto-Ley 9.889/1982). Esta medida resultó en una oferta electoral notablemente más homogénea y ordenada a través del territorio provincial.

En el mismo sentido, proponemos establecer que las agrupaciones deban mantener las mismas alianzas en todas las categorías de cargos nacionales y en todos los distritos en los que presenten precandidaturas a cargos nacionales. Así, los partidos que forman alianza para la categoría presidente y vicepresidente deberían mantener esa misma alianza para las categorías de diputados y senadores nacionales en todos los distritos en los que se presenten, aunque podrían incorporar a dicha alianza en las distintas provincias a los partidos de distrito que no formen parte de un partido nacional.

ANEXO

Cuadro 1. Competencia y competitividad en la categoría diputados nacionales por distrito, elecciones primarias 2011

Distrito	% de electores sobre padrón nacional	Agrupaciones	Total listas	Primarias con competencia	Agrupaciones con competencia	Oficialismo	Primarias competitivas	% de votos obtenidos por todas las listas de la agrupación/válidos	% de votos en categoría presidente y Vice/válidos
CABA	8,6	12	15	1	Compromiso Federal	NO	0	7,72	5,65
BUENOS AIRES	37,3	13	13	0	NC	NC	0	NC	NC
CATAMARCA	0,9	8	11	2	Alianza Frente Cívico y Social Demócrata Cristiano	NO NO	1 0	25,67 4,89	19,68 (UDESOS) 5,45 (Frente Popular)
CÓRDOBA	8,7	11	16	1	UCR	NO	0	19,35	17,18 (UDESOS)
CORRIENTES	2,4	6	8	2	FPV Alianza Frente Popular	NO NO	0 0	64,26 7,12	60,66 9,62
CHACO	2,6	8	14	1	UDESOS	NO	0	23,39	21,11
CHUBUT	1,3	7	9	2	Independiente del Chubut UCR	NO NO	0 1	25,30 13,20	NC 9,57 (UDESOS)
ENTRE RÍOS	3,2	8	8	0	NC	NC	0	NC	NC
FORMOSA	1,3	7	9	2	FPV UCR	SI NO	0 0	72,09 19,96	66,83 14,38
JUJUY	1,5	8	8	0	NC	NC	0	NC	NC
LA PAMPA	0,9	6	10	1	FREPAM	NO	1	29,4	NC
LA RIOJA	0,8	9	9	0	NC	NC	0	NC	NC
MENDOZA	4,3	9	10	1	Frente Cívico Federal UDESOS	NO	0	16,51	11,38 (UDESOS)
MISIONES	2,5	8	11	1	UCR	NO	1	15,91	13,68 (UDESOS)
NEUQUÉN	1,4	8	8	0	NC	NC	0	NC	NC
RÍO NEGRO	1,5	6	6	0	NC	NC	0	NC	NC
SALTA	2,9	8	10	1	UDESOS	NO	0	15,49	13,19
SAN JUAN	1,6	7	8	1	UCR	NO	0	7,82	6,72
SAN LUIS	1,1	6	8	2	FPV UCR	NO NO	0 1	25,47 12,68	24,75 9,79 (UDESOS)
SANTA CRUZ	0,7	6	9	1	UCR	NO	1	21,96	13,98 (UDESOS)
SANTA FE	8,5	15	16	1	UCR	NO	0	7,48	6,33 (UDESOS)
SANTIAGO DEL ESTERO	2,1	7	8	1	Alianza Frente Popular	NO	1	6,01	NC
TUCUMÁN	3,6	10	15	1	UCR	NO	1	19,03	13,68 (UDESOS)
TIERRA DEL FUEGO	0,3	10	12	1	Social Patagónico	SI	1	9,7	NC
TOTAL	100,0		251	23			9		

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los resultados del escrutinio definitivo.

Cuadro 2. Cantidad de listas de diputados nacionales oficializadas por distrito (1983-2011)

Año	PBA	CABA	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán	total	Promedio
1983	15	13	14	11	12	13	12	13	10	12	10	9	13	10	10	12	12	12	9	10	14	10	13	16	285	11,9
1985	12	14	8	10	8	10	8	9	11	12	11	10	11	11	12	10	10	9	8	10	12	7	12	15	250	10,4
1987	15	16	9	8	12	11	13	10	6	12	9	12	12	10	11	10	9	11	7	8	15	11	14	251	10,5	
1989	11	10	10	9	10	8	10	11	9	12	8	9	11	9	8	8	11	9	9	9	14	10	11	14	240	10
1991	17	21	7	7	10	13	11	5	10	10	8	10	13	6	7	9	12	10	11	7	13	10	13	14	254	10,6
1993	19	19	7	10	5	11	9	6	4	6	8	5	9	6	8	7	9	8	8	5	12	6	10	8	205	8,54
1995	19	19	10	8	8	9	10	7	7	10	7	6	10	4	9	5	11	8	9	6	11	8	7	9	217	9,04
1997	10	15	5	5	5	8	5	3	3	5	6	4	8	7	9	3	6	7	5	5	10	4	4	6	148	6,17
1999	13	16	7	6	5	13	9	6	6	6	5	2	7	3	7	8	9	5	4	5	13	8	6	8	177	7,38
2001	18	19	6	6	8	22	6	9	11	8	7	4	10	7	9	9	8	10	5	5	13	7	10	10	227	9,46
2003	26	33	10	10	8	21	11	7	7	9	7	6	16	7	14	9	9	12	6	4	16	10	8	11	277	11,5
2005	26	29	6	9	7	14	31	8	7	10	6	5	16	10	6	7	14	10	11	4	19	7	8	14	284	11,8
2007	25	30	11	18	8	23	32	12	9	12	10	6	26	10	11	8	15	13	7	4	21	17	14	14	356	14,8
2009	18	23	6	7	7	23	30	10	2	8	7	7	17	9	10	7	12	7	6	5	14	10	12	13	270	11,3
PASO 2011	13	15	11	14	9	16	8	8	9	8	10	9	10	11	8	6	9	8	7	9	16	8	12	16	250	10,4
2011	7	11	5	6	6	8	6	7	4	7	5	4	8	7	8	6	7	5	3	6	9	5	9	7	156	6,5

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información publicada por la Cámara Nacional Electoral y en www.elecciones.gov.ar.

Bibliografía

Abal Medina et al, *Conferencia Sobre Reforma Política: En el marco del tratamiento del proyecto de ley y de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*. Dirección Nacional Electoral; Ministerio del Interior; Jefatura de Gabinete de Ministros –Presidencia de la Nación. Buenos Aires, 2009.

Mustapic, Ana María, Page, María y Scherlis, Gerardo “De colectoras espejos y otras sutilezas” *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°90*, CIPPEC, Buenos Aires, 2011.

Colomer, Joseph "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas", en Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina (eds.): *El asedio a la política. Los partidos políticos en América Latina en la era neoliberal*. Gedisa, Buenos Aires, 2002.

De Luca, Miguel, Jones, Mark P. y Tula, María Inés Tula. “De internas, aparatos y punteros. La selección de candidatos a diputados nacionales en Argentina, 1983-2005”. En: Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel. Eds. *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático*. Tribunal Electoral del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, México, D.F., 2009.

De Luca, Miguel. Jones, Mark P.. Tula, María Inés (2008). "Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina.". En POSTData, 13, Agosto de 2008. pp. 81-102.

Scherlis, Gerardo y Oliveros, Virginia. “Reformas Políticas: internas abiertas obligatorias y unificación electoral en las elecciones de 2005”. En: Cheresky, Isidoro (Comp), *La Política después de los Partidos*. Prometeo, Buenos Aires, 2006.

Páginas y blogs consultados

http://www.argentinaelections.com/2010/08/disertacion_sobre_la_reforma_p.php

<http://www.elecciones.gov.ar>

<http://www.presidencia.gov.ar/discursos>

<http://towsa.com/wordpress>

Notas periodísticas

“El riesgo de baja participación y votos anulados”, *Diario Perfil*, 7/08/2011.

“En las vísperas”, *Diario Página 12*, 7/08/2011.

“Un dique a la dispersión de los partidos”, *Diario Página 12*, 14/08/2011.

Acerca de los autores

Julia Pomares: directora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Política Comparada y en Métodos de Investigación, London School of Economics and Political Science (LSE), Candidata a Doctora en Ciencia Política, LSE.

María Page: coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Gerardo Scherlis: investigador asociado del Programa de Política y Gestión de Gobierno. PhD en Ciencia Política, la Universidad de Leiden (Holanda). Abogado y Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Colaboraron en la elaboración de este documento **Anastasia Peralta Ramos, Luciana Polischuk, Paula Clerici y Magdalena del Rosal**, integrantes del equipo del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC.

Este documento fue revisado y comentado por **Ana María Mustapic**, miembro del Consejo de Administración de CIPPEC y profesora de la Universidad Torcuato Di Tella.

Si desea citar este documento: Pomares, Julia; Page, María, y Scherlis, Gerardo: “La primera vez de las primarias: logros y desafíos”, *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°97*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2011.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Este documento se realizó gracias al apoyo brindado por la Embajada de la República Federal de Alemania.

Documentos de Políticas Públicas | Recomendación

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a los funcionarios, legisladores, periodistas, organizaciones no gubernamentales y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta una recomendación propia al respecto.

Estos documentos buscan enriquecer la discusión pública y mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública, o bien lograr que problemas hasta el momento olvidados sean considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer las discusiones de política pública de la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

