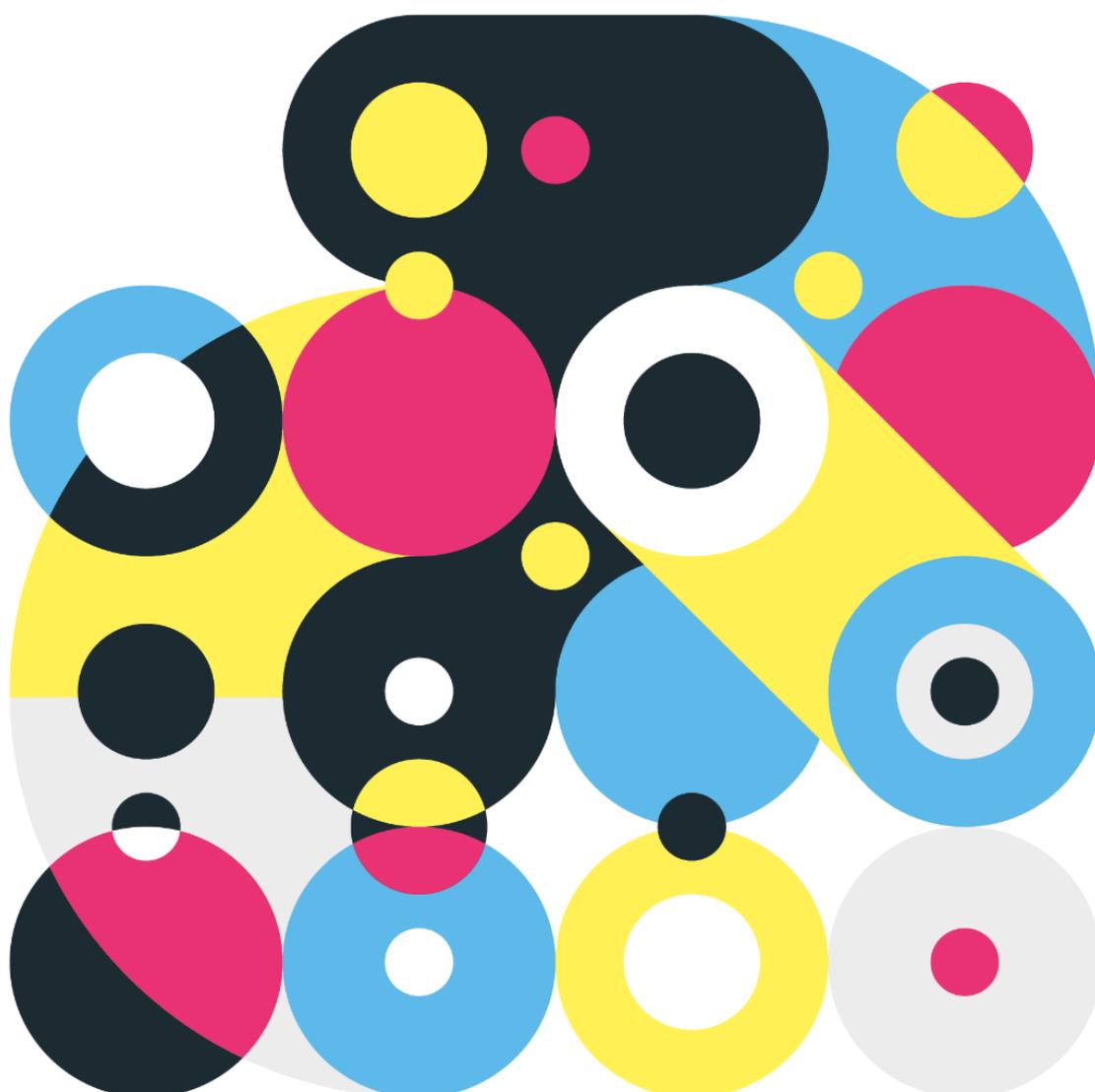


PROGRAMA DE INSTITUCIONES POLÍTICAS

Partidos políticos y selección de candidaturas: las PASO, en debate

Gerardo Scherlis
Carolina Tchintian





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

En 2009 el Congreso argentino sancionó el régimen de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) que buscaba principalmente democratizar la selección de candidaturas hacia el interior de los partidos, al mismo tiempo que contribuir a ordenar la oferta electoral a partir de una reducción de la fragmentación partidaria. Han transcurrido más de diez años y seis procesos electorales desde que las PASO fueron implementadas por primera vez en las elecciones de 2011. Desde entonces, las primarias han estado sometidas al constante escrutinio público de analistas y al debate de la política.

Este documento argumenta que la discusión acerca de las PASO debe superar el debate dicotómico que se plantea entre defensores y detractores para orientarse a pensar qué elementos del régimen vigente conviene mantener y cuáles podrían ser modificados con el fin de conservar los avances alcanzados y reducir los déficits evidenciados.

La evidencia señala que las PASO generaron dos avances sustantivos de diferente orden en el sistema político argentino. Por un lado, incorporaron un mecanismo que ofrece a actores partidarios la posibilidad de competir por las candidaturas en condiciones equitativas. Por el otro, contribuyeron a reducir la fragmentación electoral y, en alguna medida, a estructurar la competencia electoral en torno a dos grandes coaliciones. No obstante, el análisis realizado también marca algunos aspectos que permiten cuestionar la eficacia y la eficiencia de las PASO. En particular, el uso limitado que las agrupaciones políticas han hecho de este espacio para dirimir candidaturas. A partir de ello, consideramos pertinente formular las siguientes preguntas: ¿Es posible conservar los aspectos positivos de las PASO reduciendo los negativos? ¿Es posible lograr los mismos fines en forma más eficiente?

A partir de la evidencia y aportes realizados por diferentes especialistas en el tema, planteamos la necesidad de dar un debate sobre el tema alrededor de dos conjuntos de alternativas que podrían significar un avance respecto a la situación actual. En primer lugar, reformas sobre el régimen que apuntan a eliminar efectos laterales no deseados de las PASO: entre ellas, la posibilidad de completar la fórmula presidencial luego de las PASO, reducir el tiempo que transcurre entre las elecciones primarias y las generales, y promover un esquema de oficialización de listas internas con participación de la Justicia Electoral. Estas reformas, que parecen contar con consenso entre actores relevantes del sistema político, mejorarían su eficacia.

El segundo conjunto de propuestas apunta a un esquema de primarias que le permita continuar cumpliendo el doble rol que se propuso, como mecanismo de selección de candidaturas y como barrera de entrada, al tiempo que mejore la eficiencia y razonabilidad entre medios y fines propuestos. A partir de este objetivo se desprenden dos escenarios posibles. Una opción apunta a mantener la obligatoriedad de las primarias para las agrupaciones, haciéndolas optativas para la ciudadanía. De este modo, se mantiene un instrumento que permite a los actores internos competir por las candidaturas en una elección abierta y con administración de la autoridad estatal, y que a la vez puede seguir actuando como dique contra la fragmentación. Por otra parte, la alternativa a este esquema es separar las instituciones que cumplen la función de barrera de acceso a la competencia y contención de la fragmentación partidaria de las que cumplen con la función de seleccionar candidaturas. Esta alternativa implicaría abordar reformas a la legislación de partidos para establecer condiciones más exigentes de reconocimiento y un régimen de primarias optativas pero administradas por la autoridad estatal que ofrezca garantías para una competencia abierta, libre y limpia allí donde esta posibilidad surja al interior de las fuerzas políticas.

Las alternativas de reforma planteadas se presentan de manera extensa en el cuerpo del documento, señalando para cada caso sus potenciales efectos a partir del análisis de su factibilidad técnica y política.

Presentación

Este documento se enmarca en el objetivo estratégico del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC que busca producir información y análisis sistemático de los procesos electorales provinciales y nacional para contribuir a un mejor entendimiento de la forma en que las reglas de juego afectan el funcionamiento de las elecciones, la vigencia de los derechos políticos y la gobernabilidad e integridad a través del territorio.

El proyecto cuenta con el apoyo del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) a través de su programa regional Red Innovación. El NDI es una organización internacional no partidista sin fines de lucro, con oficinas en más de 50 países, cuya misión es contribuir a promover y fortalecer la democracia a nivel mundial. Red Innovación por su parte permite el intercambio de experiencias políticas y sociales de América Latina y el Caribe así como facilitación de espacios de comunicación y diálogo entre organizaciones de sociedad civil, líderes y lideresas políticas, sociales y personas expertas de Latinoamérica.

Índice

Introducción	6
Las PASO. Origen, objetivos y herramientas.....	7
Las PASO argentinas en perspectiva comparada	9
Mecanismos de selección de candidaturas.....	9
Mecanismos para reducir la fragmentación.....	13
Argumentos (a favor y en contra) sobre la base de evidencia y experiencias comparadas.....	17
Alternativas: derogación, mejoras y reformas sustantivas	20
Reformas para mejorar las PASO	21
Fórmula presidencial abierta.....	21
Participación de la Justicia Electoral en la oficialización de las listas internas	21
Reducción del plazo entre PASO y elecciones generales	22
Reformas sobre aspectos sustantivos de las PASO	22
Primarias optativas para agrupaciones y la ciudadanía	22
Primarias abiertas obligatorias para agrupaciones y optativas para la ciudadanía	24
Un camino alternativo: la reforma de los partidos	26
Conclusiones	28
Opción 1. Reformas puntuales sobre el régimen de PASO vigente.....	28
Opción 2. Primarias abiertas obligatorias para agrupaciones políticas y optativas para la ciudadanía	28
Opción 3. Separación de las instituciones que cumplen la función de barrera de acceso de las que cumplen la función de seleccionar candidaturas	29
Bibliografía	30
Anexos – Datos sobre eficacia de las PASO.....	33
Acerca de la autora y el autor	44

Índice de tablas y gráficos

TABLA 1. Objetivos de las PASO y herramientas para su logro	8
TABLA 2. Modelos de selección de candidaturas en América Latina	12
TABLA 3. Número de partidos nacionales en países de América Latina (2022)	14
TABLA 4. Requisitos para la formación de partidos. Países que elevaron los requisitos de formación desde la democratización	15
TABLA 5. Alternativas y su impacto sobre los objetivos de las PASO	26
TABLA 6. Indicadores del logro de los objetivos propuestos por las PASO	33
GRÁFICO 1. Proporción de agrupaciones con competencia interna. Diputados/as nacionales (2011-2021)	35
GRÁFICO 2. Proporción de agrupaciones con competencia interna. Senadores/as nacionales (2011-2021)	35
GRÁFICO 3. Proporción de agrupaciones con competencia interna y niveles de competitividad agregados por categoría (2011-2021)	36
GRÁFICO 4. Participación en PASO y en elecciones generales (1983-2021)	38
GRÁFICO 5. Evolución de partidos nacionales y de distrito reconocidos (2007-2021)	39
GRÁFICO 6. Evolución de la oferta electoral en la categoría diputados/as nacionales, elecciones de (1983-2019)	40
GRÁFICO 7. Evolución de la oferta electoral en la categoría diputados/as nacionales, elecciones generales de (1983-2021)	41
GRÁFICO 8. Cantidad de listas de diputados/as nacionales que se presentan a las PASO y proporción de listas que pasan a las elecciones generales (2011-2021)	42
GRÁFICO 9. Volatilidad electoral presidencial (1989-2019)	43

Introducción

En diciembre de 2009 el Congreso argentino sancionó la Ley 26.571 estableciendo el régimen de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección de candidaturas a cargos electivos nacionales.

Han transcurrido más de diez años y seis procesos electorales desde que las PASO fueron implementadas por primera vez en las elecciones de 2011. Desde entonces, las primarias han estado sometidas al constante escrutinio público de los analistas y al debate de los políticos. Una y otra vez, ante la inminencia de cada proceso electoral, actores relevantes del sistema proponen su derogación. Sin ir más lejos, de las 12 provincias que adoptaron sistemas similares a las primarias nacionales¹, cuatro lo han suspendido (Chaco y Salta) o reemplazado por nuevas versiones de la vieja ley de lemas (San Juan y San Luis) para la elección de 2023, mientras otras discuten avanzar en esa misma dirección.

En este documento argumentamos que la discusión acerca de las PASO debe superar el debate dicotómico que se plantea entre defensores y detractores para orientarse a pensar qué elementos del régimen vigente conviene mantener y cuáles podrían ser modificados con el fin de conservar los avances alcanzados y reducir los déficits evidenciados.

En ese contexto, este documento tiene una doble finalidad. En primer lugar, pretende ofrecer un balance integral de la eficacia de las PASO como política pública que buscaba principalmente democratizar la selección de candidaturas hacia el interior de los partidos pero también contribuir a ordenar la oferta electoral reduciendo la fragmentación partidaria. Esto supone contemplar a las PASO en su carácter excepcional en el marco del derecho electoral comparado, como una herramienta que procura cumplir la doble función, de barrera de acceso a la competencia electoral y de mecanismo para seleccionar candidatos y candidatas. Para ello, establecemos una relación entre los fines planteados, los resultados logrados y los medios utilizados, contemplando también los efectos no buscados de este instrumento.

El segundo objetivo consiste en plantear alternativas de reforma técnicamente sólidas y políticamente viables, considerando sus potenciales consecuencias, para contribuir al logro de un acuerdo amplio sobre las reglas electorales y la previsibilidad respecto de su vigencia en el mediano plazo.

La evidencia señala que la introducción de las PASO ha producido dos avances sustantivos de diferente orden en el sistema político argentino. Por un lado, las primarias incorporaron un mecanismo que ofrece a los actores partidarios la posibilidad de competir por las candidaturas en condiciones equitativas. Por el otro, contribuyeron a reducir la fragmentación electoral. Además, si bien no es posible trazar una relación directa, algunos analistas sostienen que las PASO contribuyeron a estructurar la competencia electoral en torno a dos grandes coaliciones. Pero nuestro análisis también destaca distintos aspectos que permiten cuestionar la eficacia y la eficiencia de las PASO en base a los objetivos que se propusieron. A partir de ello, consideramos pertinente formular las siguientes preguntas: ¿Es posible conservar los aspectos positivos de las PASO reduciendo los negativos? ¿Es posible lograr los mismos fines en forma más eficiente?

¹ Las provincias que adoptaron sistemas similares a las primarias nacionales son: CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Buenos Aires, Santa Fe, Salta, San Juan y San Luis

Para responder estas preguntas, el documento se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la segunda sección identifica los objetivos centrales que guiaron la incorporación de las PASO al sistema legal argentino y describe las herramientas adoptadas para alcanzar dichos objetivos. En la tercera sección se pone en perspectiva comparada al régimen vigente en Argentina en el marco regional latinoamericano, y considerando también otras experiencias internacionales. La cuarta sección resume y analiza los principales argumentos a favor y contra el régimen de las PASO, ofreciendo un balance a partir de la evidencia empírica disponible y de las experiencias analizadas en las secciones anteriores. Ello nos lleva a evaluar, en la quinta sección, distintas alternativas de reforma, señalando sus potenciales efectos. La sexta sección finaliza presentando las conclusiones del estudio y sugiriendo mecanismos alternativos y políticamente viables para regular la selección de candidaturas en Argentina conservando los efectos positivos logrados por las PASO. En un Anexo al final del documento se presenta la evidencia empírica a partir de la cual se plantean los argumentos.

Las PASO. Origen, objetivos y herramientas

El proyecto de reforma que culminó con la adopción de las PASO fue presentado al público sobre todo como una llave para la democratización de los partidos². 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 este modo se dotaría de mayor legitimidad y representatividad a las y los candidatos y a sus partidos, y se contribuiría a reforzar su vínculo con la ciudadanía. De hecho, la norma fue denominada por sus promotores como “Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad”, título que no hacía referencia directa a la fragmentación o estabilidad del sistema.

El proyecto, sin embargo, fue una reacción del entonces oficialismo a la escisión interna que sufrió su partido en 2009 y evitar así futuras defecciones como las que llevaron a su derrota en la Provincia de Buenos Aires durante la elección de ese año³. Este objetivo particular fue presentado en términos más generales como un intento deliberado de frenar el proceso de fragmentación política que caracterizaba al sistema partidario argentino desde comienzos de aquella década. Así fue que la reforma de 2009 se planteó como objetivo la reestructuración del sistema partidario sobre la base de un conjunto acotado y estable de fuerzas políticas (Tullio, 2021).

En todo caso, ambos objetivos, el de alentar la estabilidad del sistema partidario y el de la democratización, serían el resultado de un abordaje sistémico a través de diversas herramientas. Primero, la idea de democratizar a los partidos puede dividirse analíticamente en dos objetivos específicos y que pueden contemplarse en forma incremental. Por un lado, asegurar que los actores internos de los partidos o alianzas tuvieran la posibilidad de competir por las candidaturas mediante elecciones equitativas. Para ello se instituyeron requisitos relativamente bajos que permitirían a cualquier actor interno con un mínimo de representatividad competir por las candidaturas en una elección abierta y obligatoria para toda la ciudadanía, administrada por las autoridades estatales, y en la que las diferentes listas internas recibirían financiamiento público y acceso a medios de comunicación.

² Véanse los fundamentos del proyecto de ley. También Tullio y Álvarez Travieso (2015). En términos de estos autores “Generar una mayor democratización al interior de los partidos políticos y su apertura a la sociedad...” fue uno de los objetivos centrales proclamados por la reforma.

³ En las elecciones legislativas del mes de julio de 2009 una escisión de origen Peronista liderada por el empresario Francisco De Narváez se impuso en la Provincia de Buenos Aires, el distrito más grande del país. En ese marco, el Peronismo gobernante apuntó a promover una reforma del régimen jurídico que llevara a evitar defecciones como las que habían derivado en su derrota electoral. La intención de evitar que fenómenos de este tipo se repitieran en el futuro constituyeron el detonante de la propuesta de reforma (Alessandro, 2011; Cruz, 2021; Gallo, 2021).

Por otro lado, fortalecer el dañado vínculo entre los partidos y la sociedad, involucrando a esta última en la conformación de las listas que compiten en las elecciones generales y contribuyendo así a legitimar las candidaturas partidarias. La inclusión de todo el electorado en la conformación de las listas se planteó entonces como una herramienta que revitalizaría la relación entre partidos y ciudadanía.

En segundo lugar, el objetivo general de ordenar el sistema de partidos se planteó también a partir de dos objetivos específicos. Por un lado, disminuir el número de partidos reconocidos incrementando levemente la exigencia para el registro de partidos de distrito⁴. Por el otro, reducir la oferta electoral en las elecciones generales: las primarias funcionan como una ronda clasificatoria, requiriendo la obtención por parte de las agrupaciones políticas⁵ de un 1,5% de los votos válidos emitidos para poder participar de las elecciones generales. Este umbral reduciría la oferta electoral mediante un doble mecanismo: dejando a las propuestas minoritarias fuera de carrera por no alcanzar los votos necesarios (efecto mecánico) e incentivando a los partidos pequeños a conformar alianzas para evitarlo (efecto psicológico).

El logro de estos objetivos redundaría en la constitución de un sistema protagonizado por un conjunto acotado de partidos o coaliciones estables⁶.

TABLA 1. Objetivos de las PASO y herramientas para su logro

Objetivos generales	Objetivos específicos	Herramientas
Democratizar a los partidos	Garantizar derecho a competir por candidaturas	Posibilidad de presentar listas cumpliendo los requisitos fijados en la ley
	Acercar a los ciudadanos a los partidos mediante la elección de candidaturas	Elecciones abiertas a la ciudadanía y obligatorias para la selección de candidaturas.
Ordenar el sistema de partidos	Reducir el número de partidos	Leve aumento de los requisitos para formar partidos: de 0,4% de adhesiones a 0,4% de afiliaciones
	Reducir la fragmentación de la oferta electoral	1,5% de votos en PASO como requisito de acceso a las elecciones generales

Fuente: elaboración propia.

Las nuevas instituciones presentaron a los dirigentes políticos incentivos que buscaban impactar en sus decisiones. A partir de la reforma sería más difícil para las facciones internas escindirse de su organización y llegar a competir en elecciones generales por fuera del partido. Pero a su vez, ir por adentro dejó de implicar el sometimiento a las decisiones inapelables de un liderazgo cerrado respecto al armado de las listas. Con la nueva normativa los dirigentes descontentos con las decisiones de cúpula tendrían la oportunidad de competir en una elección abierta, pudiendo apelar al voto de los ciudadanos independientes, y en una elección administrada por la autoridad estatal. La adopción de las PASO implicó además que las decisiones respecto a dónde competir se

⁴Hasta la reforma, la inscripción de un nuevo partido requería presentar un total de firmas equivalente al 0,4 por ciento del padrón de electores del distrito. Estas firmas podían provenir de cualquier ciudadano, afiliado o no al partido en cuestión. Un mismo ciudadano podía ofrecer más de una adhesión. En cambio, a partir de la reforma se le exige al nuevo partido esa misma cantidad pero de afiliaciones, y ya no de firmas. Cada ciudadano solo puede estar afiliado a un único partido.

⁵ El término "agrupación política" es adoptado por la ley argentina para referirse a las entidades que compiten en una elección, sean éstas partidos políticos individuales o alianzas electorales.

⁶De este modo, como lo planteó Alejandro Tullio (2021), se privilegió reducir la oferta de agrupaciones en las elecciones generales pero sin imponer mayores restricciones a la participación inicial, lo cual habría ocurrido si la elevación de los requisitos para el registro hubiera sido más significativa.

adelantaran en el tiempo. El calendario de primarias obligaba a los partidos a constituir alianzas y a cada dirigente a tomar sus definiciones respecto a dónde “jugar” con una mayor antelación, evitando así las especulaciones electorales que, en un marco de creciente fragmentación, solían extenderse hasta pocos meses antes de la fecha de la elección general.

De este modo las PASO fueron concebidas como una herramienta para resolver el problema de la fragmentación del sistema político, conteniendo a la dirigencia política dentro de las grandes organizaciones preexistentes. En términos del politólogo Juan Manuel Abal Medina, las primarias operarían “...como una especie de yeso... necesarias al menos por un tiempo porque pueden suturar la fractura claramente visible que se observa hoy en día en el sistema partidario argentino” (2010). La incorporación de todo el electorado en la selección de candidatos y candidatas era el medio necesario para ofrecer un incentivo atractivo a la dirigencia política, de modo que el mecanismo pudiera funcionar. Para las minorías partidarias la posibilidad de disputar candidaturas en una elección abierta a todo el electorado resultaba un aliciente para permanecer dentro de la organización.

Las PASO argentinas en perspectiva comparada

Las primarias argentinas son un mecanismo diseñado para reducir la fragmentación política tanto como lo son para seleccionar candidaturas (Alles et al, 2021). Por eso, al momento de observarlas en perspectiva comparada debemos mirar qué hacen otros regímenes políticos en relación con ambos objetivos.

El primer punto a considerar es que aunque todas las democracias establecen barreras de acceso para la competencia electoral y algunas - especialmente en América Latina - cuentan con normas legales que regulan la selección de candidatos y candidatas, ningún otro régimen legal se vale de un mismo instrumento legal para cumplir con ambas funciones a la vez. Los mecanismos de selección de candidaturas y las barreras de acceso están normalmente contenidos en institutos legales diferentes. Las PASO, en cambio, crearon una distinción excepcional en el derecho comparado internacional al escindir el reconocimiento como partido político del derecho a competir en elecciones generales. Se trata del único régimen legal que se vale de una elección primaria como principal barrera de acceso a la competencia por los cargos. Debemos entonces separar el análisis atendiendo a cada una de las dos grandes funciones asignadas a las PASO.

Mecanismos de selección de candidaturas

Los mecanismos inclusivos para seleccionar candidaturas son hoy mucho más frecuentes que 30 años atrás. La expansión de mecanismos participativos para seleccionar candidatos y candidatas constituye una de las transformaciones más significativas de las organizaciones partidarias en las últimas dos décadas (Cross y Katz, 2013; Cordero y Collier, 2018).

Quién constituye el “selectorado”, es decir quiénes pueden participar de la selección de candidaturas, suele ser el principal criterio para medir la inclusividad de estos procesos. Fuera de Estados Unidos y América Latina, la incorporación de mecanismos inclusivos de selección de candidatos responde a decisiones que han ido tomando los propios partidos. El modo de definir las candidaturas es por lo general un campo reservado a las organizaciones partidarias. En ese marco, un creciente número de partidos incorporó elecciones internas para definir sus liderazgos y candidaturas. La participación, en la mayoría de estos casos, se mantiene limitada a los miembros del partido (Cordero y Collier, 2018). A la vez, muchos partidos han repensado los criterios de membresía. La noción de una membresía de diferentes velocidades (multi-speed

membership) alude a la necesidad de reconocer la posibilidad de que muchos ciudadanos pueden vincularse de formas alternativas con un partido político. La participación en la selección de candidaturas puede en ese marco contar con menores requisitos que la que requiere elegir los cargos directivos partidarios o tomar parte en otras instancias de decisión (Hooghe y Kolln, 2020). Solo algunos pocos partidos europeos relevantes, como el Partido Democrático de Italia, o el Partido Socialista y Los Republicanos, en Francia, decidieron abrir la selección de sus candidatos y candidatas a todo el electorado, buscando de este modo ampliar su base de sustentación y mejorar una deteriorada relación con la sociedad.

En los últimos años, algunos partidos buscaron ampliar el número de votantes valiéndose de herramientas digitales para el ejercicio del voto. Los casos más reconocidos en este aspecto son seguramente los de Podemos, en España, y del Movimiento 5 Estrellas, de Italia⁷. De todos modos, la participación en estos casos se mantuvo limitada a quienes decidieran registrarse como miembros del partido.

Por otra parte, los estudiosos de estos procesos son por lo general escépticos respecto a cuánto han contribuido efectivamente a democratizar la toma de decisiones. Diversos especialistas han advertido sobre los múltiples desafíos que plantea la realización de primarias abiertas: debilitamiento del rol de los miembros de los partidos (Katz y Mair, 2015; Warren, 2022), aumento del faccionalismo y divisionismo (Kenig y Pruyssers, 2018), pérdida de votos en las subsiguientes elecciones generales (Freidenberg, 2016; Kernel, 2013), menor representatividad de los candidatos y las candidatas surgidas de primarias (Wynne et al, 2022) y finalmente también la polarización del sistema político (Levitsky y Ziblatt, 2018; Rosenbluth y Schapiro, 2018). En relación específica con la posibilidad de fortalecer la participación en los partidos, las primarias pueden generar apoyos instantáneos y fugaces, atraídos por la convocatoria electoral, pero no tienden a generar un crecimiento duradero de la participación en partidos (Hazan y Rahat, 2010; Gallo, 2021). Pese a ello, hay evidencia para afirmar que la satisfacción ciudadana con la democracia mejora cuando los ciudadanos perciben que los partidos políticos funcionan en forma democrática (Shomer et al, 2016)

Con respecto al uso intensivo de plataformas digitales para generar instancias de decisión en los partidos, los hallazgos de la literatura, especialmente basados en las experiencias del Movimiento 5 Estrellas de Italia, y de Podemos en España, no muestran resultados especialmente alentadores (Gerbaudo, 2018; Deseriis y Vittori, 2019). En resumen, la mirada escéptica sobre estos procesos observa que las élites partidarias tienden a concentrar el poder decisorio y a valerse de las herramientas digitales para plebiscitar su liderazgo sorteando así el control de la dirigencia intermedia y las bases de activistas. Esto obviamente no implica renunciar a utilizar las plataformas digitales como herramienta de participación. En cambio sí sugiere que la concentración del poder organizativo, un tópico recurrente de toda organización, incluyendo a las partidarias, no se resuelve mágicamente con la emergencia de los partidos digitales, o partidos-plataforma.

Un trabajo reciente muestra cómo mecanismos estructurados de selección de candidaturas, donde intervienen las secciones locales de las organizaciones, redundan en candidaturas más representativas que las surgidas de elecciones primarias o internas (Wynne et al, 2022). Un caso interesante es el uso del sorteo por parte de MORENA, el partido mexicano liderado por el actual presidente Andrés Manuel López Obrador. Cada una de las 300 secciones locales del partido envía un listado de 10 posibles candidatos y candidatas para las listas de elección por representación proporcional. De esos 3000 nombres son elegidos 200 a través de un sorteo, que contempla la paridad de género. Este mecanismo ha probado no sólo generar candidaturas representativas

⁷ Otros partidos menores han institucionalizado esta práctica. El Partido NEOS, en Austria, la utiliza desde 2012. El Partido Verde Europeo la ha extendido a nivel continental. El voto a través de plataformas es también habitual entre varios Partido Pirata. En ninguno de estos casos se ha alcanzado una participación masiva, que vaya más allá de unos pocos miles de miembros (Lanzone y Rombi, 2018).

sino también alentar una mayor participación de las estructuras locales en las campañas.

Otra dimensión relevante refiere a la inclusividad en las candidaturas, es decir quién puede ser candidato. La democratización en la selección de candidaturas puede ocurrir a partir de la ampliación del criterio de reclutamiento de candidatos y candidatas, o lo que en la literatura se denomina nominación, para distinguirlo de la selección de candidatos (Salegan, 1967). La experiencia reciente más llamativa e innovadora en este sentido ha sido la del partido francés *En Marche*, en el marco de las elecciones legislativas de junio de 2017. Como partido nuevo, carente de una sólida estructura previa, el partido fundado por Emmanuel Macron organizó un mecanismo de reclutamiento abierto de candidatos y candidatas. Para ello se valió de una plataforma on-line abierta a todos los ciudadanos, siempre y cuando no hubieran ocupado tres o más mandatos legislativos, en la Asamblea o el Senado. El partido asumió el compromiso de adjudicar al menos la mitad de las candidaturas a personas sin experiencia política previa. Se inscribieron en esta instancia cerca de 20.000 postulantes para acceder a 428 candidaturas uninominales. El liderazgo partidario realizó un primer filtro tras lo cual los aspirantes preseleccionados fueron entrevistados por una Comisión Nacional de nueve miembros, la cual nominó a las y los candidatos. Si bien el proceso de postulación fue abierto y se cumplió el compromiso de reclutar una mayoría de postulantes provenientes de la sociedad civil, sin ningún pasado partidario,⁸ los criterios de la Comisión estuvieron asociados a un perfil determinado que el partido buscaba presentar al electorado: jóvenes profesionales. Por otra parte, este procedimiento implicó la combinación de un criterio abierto en cuanto a quiénes podían ser candidatos y candidatas con un control centralizado del proceso de selección.

En todo caso, es claro que en Europa los intentos de democratización o apertura partidaria responden a iniciativas específicas adoptadas por cada partido. En América Latina, en cambio, la democratización de la selección de candidaturas se ha desarrollado en los últimos años mayormente como política pública. En esta región se ha impuesto lo que puede denominarse un paradigma prescriptivo en la regulación de los partidos. Bajo este paradigma se entiende que los partidos son instituciones cruciales del sistema democrático, y que es del interés público regularlos para que actúen de forma tal de contribuir al buen funcionamiento de la democracia. Este interés público se impone por sobre el principio de reserva, o de autonomía partidaria (Scherlis, 2023).

Para que los partidos sirvan a la democracia la mayoría de los sistemas legales de la región opta por promover o incluso imponer procesos participativos para la selección de candidaturas a cargos públicos. La **Tabla 2** sistematiza los mecanismos incorporados por las democracias latinoamericanas para que los partidos diriman sus candidaturas a través de mecanismos inclusivos. Sólo Brasil, Costa Rica, Guatemala y México no regulan la realización de algún tipo de elección directa para seleccionar a los candidatos y candidatas a cargos públicos electivos. En el resto de los casos, la legislación establece reglas más o menos específicas para la selección de candidaturas.

⁸ Entre ellos, por ejemplo, se encontraban un célebre matemático, jueces anticorrupción, excombatientes, directoras de escuela, relacionistas públicos y un empresario de robótica.

TABLA 2. Modelos de selección de candidaturas en América Latina

PAÍS	Marco legal para seleccionar candidaturas (presidenciales)	Simultáneas
Bolivia	Internas cerradas (solo afiliados) obligatorias	SÍ
Paraguay		
Honduras		
Panamá		
El Salvador		
Chile	Primarias optativas. Partidos deciden si son cerradas, abiertas o semiabiertas, pero de hacerse están reguladas y supervisadas por autoridad estatal	SÍ
Rep. Dominicana		
Colombia		NO
Ecuador		
Uruguay	Primarias presidenciales, abiertas, simultáneas y optativas para votantes	SÍ
Argentina	Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias	SÍ
Perú		

Fuente: elaboración propia.

Aunque no existen dos países con idéntica regulación, dos modelos son los más difundidos. En primer lugar, la realización de elecciones internas cerradas, es decir con participación de los miembros de los partidos, pero con algún tipo de administración y/o supervisión de la autoridad electoral estatal. Este es el caso de Paraguay,⁹ Panamá, Bolivia y El Salvador. En 2022 Honduras se sumó a este grupo, abandonando las primarias abiertas.

En este punto cabe mencionar la introducción por parte de dos partidos salvadoreños de las elecciones internas a través de internet. En el marco de la pandemia de Covid-19, dos de las principales fuerzas políticas del país, el tradicional partido de derecha ARENA y el partido del presidente Nayib Bukele, Nuevas Ideas, adoptaron la decisión de realizar sus internas en forma telemática. Se trató, como es el caso en El Salvador, de elecciones organizadas por los propios partidos, y en ambos casos no estuvieron exentas de denuncias por suplantación de identidades o ataques cibernéticos. Aunque tanto las autoridades de ARENA como las de Nuevas Ideas definieron a sus respectivos procesos internos como exitosos, la falta de una adecuada administración del Tribunal Superior Electoral puso en duda la regularidad y transparencia del proceso (Tullio, 2022). El resto de los partidos salvadoreños en general manifestaron desconfianza y escepticismo sobre el voto electrónico, manteniendo las formas tradicionales de votación (Degiusti y Scherlis, 2022).

El otro modelo que reúne cuatro casos - Chile, Colombia, Ecuador y República Dominicana- consiste en la regulación de primarias abiertas facultativas para los partidos

⁹ Para las internas llevadas a cabo el domingo 18 de diciembre de 2022 el Tribunal Electoral dictó una resolución mediante la cual autorizó, por primera vez, a que en la selección de candidatos y candidatas de la Concertación (una alianza entre partidos) pudieran votar ciudadanos no afiliados.

políticos. En estos países los partidos pueden optar también por realizar internas cerradas, o por no realizar ningún tipo de elección participativa. En otras palabras, la ley no impone ningún mecanismo en particular, pero si los partidos deciden acudir a alguno de ellos, deben implementarlo en la forma prevista por la ley y cediendo la administración a la autoridad estatal. En todos los casos la elección siempre es optativa para los ciudadanos.

Luego, cabe mencionar el modelo uruguayo, un caso tomado como fuente al momento de incorporar las PASO. Sin embargo, existen importantes diferencias entre la legislación argentina y la uruguaya. Esta última sólo impone primarias abiertas para seleccionar al candidato presidencial, y el voto de los ciudadanos es optativo. Finalmente, Perú es el único país con un esquema similar al argentino. Sin embargo, este país no ha implementado aún las primarias; suspendió su realización ya en dos ocasiones y, según analistas, es improbable que las primarias se lleguen a realizar.

Mientras estos desarrollos sugieren que las PASO son parte de una tendencia regional hacia la regulación de los procesos de selección de candidaturas, este mismo repaso también nos muestra lo particular del régimen argentino. En ningún otro caso las primarias son obligatorias a la vez para partidos y ciudadanos; es el único esquema legal que impone elecciones abiertas obligatorias para todas las candidaturas; y es, como vimos, el único que utiliza las elecciones primarias como barrera de acceso de los partidos a la elección general.

Las experiencias revisadas pueden ser útiles para considerar una serie de elementos que merecen ser tenidos en cuenta a la hora de pensar en reformas a las PASO en tanto mecanismo de selección de candidaturas. En primer lugar, las elecciones de Colombia en 2022, Chile en 2021, y también el de Uruguay durante varios procesos electorales, muestran que una instancia de primarias abiertas administrada por la autoridad estatal puede operar como un mecanismo que alienta a la formación de coaliciones estables, aun cuando estas primarias no sean obligatorias, ni para los partidos ni para los ciudadanos. Los casos de la Coalición Apruebo Dignidad en Chile en 2021 y del Pacto Histórico por Colombia en 2022 son ejemplos interesantes a la hora de pensar en primarias administradas por el estado, que democratizan la selección de candidaturas sin necesidad de establecer la obligatoriedad del voto. Para ello es preciso que la propuesta resulte convocante para el electorado.

Los casos de integración de fórmulas presidenciales entre competidores de primarias, como ocurrió entre José Mugica y Danilo Astori en Uruguay en 2010, o entre Gustavo Petro y Francia Márquez en Colombia en 2022, muestran que la posibilidad de componer la fórmula presidencial con posterioridad a la elección puede fortalecer las coaliciones e incentivar la competencia interna.

Finalmente, distintas experiencias sugieren que si los partidos están interesados en generar espacios de participación y en democratizar la toma de sus decisiones pueden desarrollar sus propias iniciativas con independencia de una posible reforma legal al régimen de primarias.

Contar con instancias democráticas para elegir candidaturas puede favorecer la satisfacción ciudadana con la democracia (Shomer et al, 2016). Sin embargo, no pueden producir cambios estructurales en las relaciones entre ciudadanos y partidos. Por eso, cuando se piensa en un diseño institucional que democratice la selección de candidaturas, el objetivo debe ser garantizar condiciones equitativas en la competencia por las candidaturas y alentar, en lo posible, la participación ciudadana.

Mecanismos para reducir la fragmentación

No existen otros casos en el derecho comparado internacional en los que las elecciones primarias operen como filtro para acceder a las elecciones generales. Esto hace de las

PASO un mecanismo excepcional, que sirve a la vez como mecanismo de selección de candidaturas y como barrera de entrada a la competencia electoral.

Es por eso problemático que a la hora de comparar a las PASO con otras herramientas el análisis se concentre exclusivamente en los mecanismos de selección de candidatas y candidatos. Por eso, si se trata de pensar en posibles reformas a las PASO es preciso considerar qué mecanismos alternativos podrían usarse como barreras de entrada para reducir la fragmentación del sistema.

Y es aquí donde aparece un aspecto que no ha sido mencionado hasta ahora, pero sin el cual la discusión sobre las PASO resulta incompleta: Argentina cuenta con el régimen de registro de partidos políticos o de costos de formación de partidos menos exigente de toda América Latina. En primer lugar, esto es así porque el reconocimiento en un único distrito electoral es suficiente para competir por los cargos legislativos nacionales en ese distrito. Y segundo, porque los requisitos para registrar y conservar el registro de un partido, tanto en el distrito como a nivel nacional, son los menos demandantes de la región.

La Ley Orgánica de Partidos Políticos, N° 23.298 exige contar con una cantidad de miembros equivalente al 0,4 por ciento del padrón electoral de un distrito para constituir un partido a ese nivel, hasta un máximo de 4.000¹⁰. A la vez, la misma Ley 23.298 exige constituir un partido en cinco distritos para poder inscribir un partido nacional y competir así por la presidencia de la Nación. Si, en un extremo, un partido lograra constituirse en los 5 distritos menos poblados del país (Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Pampa, La Rioja, Catamarca) le alcanzaría con 5.263 afiliados para lograr la personería jurídica como partido nacional. Esto equivale al 0,015 por ciento de los 34.332.992 electores registrados en todo el país en 2021. Si, en el otro extremo, contabilizamos a los distritos más poblados (Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires y Mendoza), el porcentaje se eleva a 0,058. En cualquier caso se trata de una exigencia extremadamente débil en términos comparados (Degiustti y Scherlis, 2019).

El requisito de votos obtenidos para conservar un partido también es bajo. No solo porque el 2% en al menos una de las últimas dos elecciones es una exigencia exigua, sino porque los partidos pueden sortear esta valla participando de alianzas con otros partidos, lo cual constituye una práctica habitual. De este modo el requisito termina resultando poco efectivo.

Los bajos costos de formación de partidos ha sido fuente de la proliferación de etiquetas poco representativas y ha implicado un incentivo a la fragmentación (Leiras, 2007; Mustapic, 2013; Scherlis, 2014). La **Tabla 3** muestra cómo el número de partidos nacionales en Argentina supera con holgura al de cualquier otro país de la región.

TABLA 3. Número de partidos nacionales en países de América Latina (2022)

País	Número de partidos
México	7
Panamá	9
Uruguay	11
Bolivia	11

¹⁰ Si el padrón del distrito es mayor a un millón, el número de miembros requerido es de 4.000. En la Provincia de Buenos Aires, cuyo registro de votantes en 2021 era de 12.704.518, los 4.000 miembros necesarios representan un 0,03 por ciento del registro. En las provincias de Argentina el menor porcentaje de miembros necesarios para constituir un partido se relaciona con la presencia de una mayor cantidad de partidos (Degiustti y Scherlis 2019).

Perú	12
El Salvador	12
Colombia	13
Honduras	14
Chile	15
Ecuador	17
Guatemala	28
Costa Rica	32
Brasil	32
Argentina	46

Fuente: elaboración propia a partir de la consulta a las autoridades electorales.

En los últimos treinta años distintos países de América Latina elevaron los costos de formación de partidos como respuesta a procesos de fragmentación política. La **Tabla 4** muestra cómo un conjunto de democracias latinoamericanas incrementaron estas condiciones desde el momento de su última recuperación democrática hasta la actualidad.

TABLA 4. Requisitos para la formación de partidos. Países que elevaron los requisitos de formación desde la democratización

País	Requisitos válidos al momento de la primera elección luego de iniciado el actual período democrático	Requisitos actuales (año de última reforma)
Argentina	0,4% de adhesiones (1985)	0,4% de afiliaciones (2009)
Bolivia	0,5% de miembros sobre votantes de la última elección para obtener registro (1989)	1,5% miembros sobre el padrón electoral para obtener registro, con un 1% en 5 departamentos + 3% de votos para conservar registro (2018)
Brasil	Tener directorios en al menos 9 estados (1989)	0,5% de afiliados sobre votantes de última elección, con al menos el 0,1% en al menos 9 estados (2015)
Guatemala	0,05 de miembros sobre padrón electoral + 4% de votos para conservar registro (1990)	0,3% de miembros sobre padrón electoral + 5% de votos para conservar registro (2016)
Honduras	20.000 afiliados (aprox. 1% del padrón) para obtener registro (1985)	2% de afiliados sobre votantes de última elección (2004)
México	3.000 afiliados en 16 estados o 300 en 150 distritos + 1,5% de votos para conservar el registro (1997)	3.000 afiliados en 20 estados o 300 en 200 distritos uninominales. El número total debe alcanzar el 0.26% del padrón + 3% de votos para conservar el registro (2014)

Nicaragua		4% de votos válidos para conservar el registro. En caso de alianza se multiplica por número de partidos integrantes (2000)
Panamá	3% de afiliados sobre elección anterior + 3% de votos (1994)	4% de afiliados sobre elección anterior + 4% de votos (2002)
Uruguay	Miembros suficientes para cubrir los cargos directivos partidarios	0,5% de miembros sobre padrón última elección (2009)

Fuente: elaboración propia a partir de la consulta a las autoridades electorales y a la base de datos: <http://www.regulaciondepartidos.com.ar/bases-de-datos/>

Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua (antes de su autocratización), Panamá o Uruguay impusieron requisitos más estrictos para registrar y/o conservar el registro de un partido. Otros países, como Colombia o Perú, redujeron en determinado momento los costos de formación de partidos respondiendo a la crisis de legitimidad del régimen político, pero los elevaron sustancialmente luego en sucesivas oportunidades para frenar la fragmentación política (Scherlis, 2014).

Las herramientas utilizadas han sido variadas, aunque el denominador común es el aumento en el número de miembros al momento de registrarse y/o en el número de votos para subsistir. En los casos de Nicaragua y de El Salvador el porcentaje de votos requerido aumenta según sea la cantidad de partidos que integran una alianza. México y Brasil, países federales, imponen la exigencia de una presencia en un porcentaje significativo de sus unidades federativas (un tercio en Brasil, el 50% en México). Este requisito de extensión territorial fue adoptado y aumentado sucesivamente por Perú, donde la ley exige la constitución de comités partidarios con 50 afiliados en 4/5 de los 24 departamentos del país.

En cambio, desde la recuperación democrática en 1983, Argentina apenas si ha modificado los costos de formación de partidos. Tal como se señaló, la reforma de 2009 hizo un tibio intento en este sentido, cambiando el requisito de firmas por el de afiliaciones, pero este cambio poco ambicioso tuvo, como cabía esperar, muy baja eficacia.

Analistas y dirigentes de los partidos mayoritarios son conscientes de las implicancias perjudiciales para el sistema político de contar con tan bajos costos de formación de partidos¹¹. Sin embargo, los actores políticos relevantes hasta ahora han optado por no discutir posibles reformas en este terreno.

Sin atender a este problema no puede comprenderse el contenido de la reforma de 2009. Las PASO vinieron a suplir la función que en otros regímenes legales cumplen los requisitos para la formación de partidos. En este caso, los reformadores optaron por separar el derecho a registrar partidos del derecho a competir en elecciones generales, una innovación sin antecedentes en el derecho electoral contemporáneo. Incorporaron a partir de ello una elección obligatoria que reduciría la fragmentación y ordenaría la oferta electoral, además de permitir la selección de candidaturas¹².

Al repasar la legislación comparada encontramos distintas herramientas que podrían ser consideradas a la hora de pensar en mecanismos alternativos como barreras de

¹¹ Esta afirmación surge de las conversaciones informales que a lo largo de los últimos años los autores de este documento hemos sostenido con dirigentes políticos y apoderados de distintos partidos.

¹² Debemos poner en consideración que la dirigencia política argentina optó por las PASO no por considerar que se trate del mecanismo más eficiente, sino por las dificultades o cuanto menos falta de consenso para elevar los costos de formación de los partidos políticos. Sólo podemos especular sobre las razones por las cuales los partidos mayoritarios se resisten a incluir en la agenda parlamentaria los requisitos de formación de partidos. Aunque en apariencia establecer requisitos de acceso más exigentes convendría a los partidos más grandes, muchos de sus dirigentes han utilizado o contemplan la posibilidad eventual de hacer uso de estos "sellos de goma" ante determinadas circunstancias políticas. Por otra parte, los dirigentes partidarios prefieren evitar que se les atribuya propuestas que podrían ser denunciadas como proscriptivas o poco democráticas.

acceso para el régimen electoral argentino. Elevar el número de distritos necesarios para contar con un partido nacional, o multiplicar el número de votos según el número de partidos que integran una alianza para mantener el registro, aparecen como opciones que podrían ser más eficientes para contribuir a conformar un sistema partidario más ordenado.

Tras haber observado la legislación y las experiencias comparadas en materia de selección de candidaturas y de barreras de entrada para la competencia electoral, presentamos en la siguiente sección los principales argumentos sobre la eficacia y eficiencia de las PASO.

Argumentos (a favor y en contra) sobre la base de evidencia y experiencias comparadas

Desde su primera implementación, los analistas discuten sobre las ventajas y desventajas del régimen de primarias. ¿Cuáles son los argumentos que pueden sostenerse a partir de la evidencia sobre el desempeño de las PASO y del funcionamiento de otras reglas diseñadas con fines similares en diferentes países?

Sobre la base de la evidencia, encontramos dos principales aspectos positivos a remarcar de las PASO (presentamos esta evidencia en el Anexo I de este documento):

- A) Las PASO se han mostrado eficaces en su objetivo de reducir la fragmentación electoral y en contribuir a reordenar el sistema partidario favoreciendo su institucionalización.

Este argumento se sostiene en la reducción del número de agrupaciones que compiten en las elecciones generales. El número efectivo de partidos en elecciones presidenciales descendió de su pico de 5,7 en el año 2003 a 2,5 en 2019 (Degiustti y Scherlis, 2020). Adicionalmente, la reducción de la fragmentación redundó en una mejora en la proporcionalidad entre votos y bancas, que retornó a los niveles previos a 2001 (Alles et al, 2021).

Más en general, las PASO parecen haber contribuido a estructurar el sistema partidario en torno a dos grandes coaliciones políticas. Con un solo caso para analizar y múltiples variables contextuales interviniendo no estamos en condiciones de medir el nivel de incidencia del régimen de PASO sobre este proceso de reinstitucionalización del sistema. En 2017, los politólogos Miguel De Luca y Andrés Malamud observaban que las primarias abiertas habían tenido un efecto “soldador”, generando un marco institucional que contribuyó a “revertir la inflación de boletas” y a la formación de “coaliciones duraderas y efectivas”. Afirmar que sin las PASO la coalición no peronista no se hubiera producido o, más aún, que ningún otro mecanismo de selección de candidaturas alternativo podría haber redundado en un resultado equivalente, resulta una afirmación no verificable. Pero sí cabe decir que las PASO favorecen la estabilidad de las coaliciones al ofrecer un mecanismo previsible y confiable para dirimir las candidaturas, uno de los aspectos más sensibles para la persistencia de cualquier alianza electoral.

- B) Las PASO han sido eficaces en términos de democratización interna de los partidos al ofrecer un mecanismo previsible, confiable y democrático al que los actores partidarios pueden recurrir para resolver los conflictos por las candidaturas.

La reforma estableció requisitos generalmente considerados accesibles para que los actores internos puedan competir en elecciones reguladas legalmente y administradas

por la autoridad estatal¹³. Como ha sugerido Alejandro Tullio, “la posibilidad de una competencia organizada y arbitrada por el estado” implica de por sí un avance en la democratización de las nominaciones (2022).

La eficacia de los puntos A) y B) se refuerza mutuamente, actuando en forma complementaria. La posibilidad de competir a través de un mecanismo democrático, previsible y en condiciones equitativas, favorece la construcción de coaliciones y reduce la fragmentación. Aun cuando la competencia finalmente no tenga lugar, la posibilidad de presentar una candidatura en una elección abierta a toda la ciudadanía constituye una herramienta de la que los actores políticos internos se pueden valer para negociar la conformación de listas.

Por otra parte, el principal argumento contrario a las PASO apunta a su ineficacia respecto al objetivo de democratizar efectivamente los procesos de nominación de candidatos y candidatas a través de la participación ciudadana. Suele plantearse en estos términos:

- C) Las PASO establecen la obligatoriedad para todos los ciudadanos de concurrir a votar en un proceso convocado para seleccionar candidaturas, pero en esas elecciones es infrecuente que se seleccionen candidatos y candidatas.

Desde su primera implementación en 2011, únicamente en 2015 las PASO han ofrecido competencia para la categoría presidencial. En total, si se consideran todas las listas que presentaron precandidaturas a la presidencia entre 2011 y 2019, el 90,4 por ciento de las veces en las que una agrupación compitió en esta categoría lo hizo presentando lista única¹⁴.

La evaluación resulta más matizada respecto a las categorías legislativas nacionales. Una de cada cinco agrupaciones tiene, en promedio, primarias con competencia para conformar listas de diputados, y el porcentaje es algo menor en la categoría senadores.

Para algunos especialistas este último punto es determinante. El hecho de que las listas únicas sean la forma habitual de participar en elecciones primarias sería suficiente para demostrar su inutilidad. Este argumento suele ser complementado por la crítica al gasto económico que requiere la organización de una elección de las características de las PASO.

A su vez, los detractores de las PASO suelen plantear otros dos argumentos adicionales surgidos de la experiencia, los que pueden considerarse como efectos no intencionales del diseño institucional:

- Las PASO actúan como una primera vuelta de hecho, en la cual se define el resultado. Esto puede producir un vacío de poder y una crisis política. Al imponer a todo el electorado la obligación de votar en primarias donde las principales fuerzas políticas concurren frecuentemente con listas únicas, las PASO actúan como una gigantesca encuesta en tamaño real, o una primera vuelta de hecho. Así lo reflejan los titulares de los medios de prensa, señalando qué agrupación ganó o perdió, aun cuando formalmente no hay competencia entre ellas¹⁵. Esto tiene el potencial de producir una variedad de efectos sobre el régimen político. Si los resultados en las PASO reflejan diferencias muy importantes entre las fuerzas políticas, estos números son considerados definitivos. En el marco de elecciones presidenciales esto

¹³ Los requisitos están explicitados en el Artículo 21 de la Ley 26.571.

¹⁴ En 2011 y 2019 se presentaron 10 listas únicas en cada primaria. En 2015, 3 de las 11 agrupaciones (9.7%) presentaron competencia Ver Anexo

¹⁵ Por ejemplo, el diario La Nación tituló frente a las PASO 2019 que se trató de “Un triunfo arrasador de Alberto Fernández...” <https://www.lanacion.com.ar/politica/un-triunfo-arasador-de-alberto-fernandez-lo-deja-a-las-puertas-del-poder-nid2276598>. Incluso al cumplirse un año de aquella elección primaria, el diario Página 12 conmemoraba el “aniversario del triunfo del Frente de Todos”. <https://www.pagina12.com.ar/284268-a-un-ano-de-las-paso-interna>.

puede llevar a la licuación del poder político de un gobierno que, según se advierte, será reemplazado por el de otro color político¹⁶.

- Con las PASO se alarga inútilmente el proceso electoral, lo que da lugar a la fatiga cívica. La posición crítica de las PASO plantea que la realización de elecciones primarias prolonga el proceso electoral, contribuyendo a adelantar en los hechos el comienzo de las campañas. Dada la importancia de las PASO como elección en términos de la competencia entre agrupaciones, las campañas para las primarias requieren y generan tanta o más movilización que las de las elecciones generales. Esto se combina con el particular régimen de renovación parlamentario argentino, de acuerdo al cual se realizan elecciones cada dos años y con los calendarios electorales provinciales que hacen que una persona, dependiendo del distrito, deba concurrir hasta 5 veces en un mismo año a las urnas. De tal modo que uno de cada dos años –los años impares– la actividad política está absorbida por el proceso electoral, impactando sobre una parte significativa de la actividad de la administración del estado.

Para quienes practican una defensa cerrada de las PASO, los argumentos del punto C) no son significativos. Sostienen que en la medida en que las PASO contribuyen a ordenar el sistema partidario y brindan la posibilidad de competir es irrelevante que las agrupaciones concurren con una única lista o con más de una. Es más, el hecho de que exista un umbral para competir en las elecciones generales se transforma en un incentivo en sí mismo para generar opciones más competitivas a través de alianzas electorales que puedan sortear esta barrera de acceso. Con respecto a los efectos no deseados, responden que el actuar como una gigantesca encuesta es una externalidad positiva de las PASO, que ayuda a los votantes a decidir en la elección general y a los partidos a ajustar sus estrategias de campaña (Page y Antenucci, 2019). A los ciudadanos les permite ejercer un voto más sincero en las PASO y otro más estratégico en las elecciones generales. A los dirigentes políticos les permite reorientar el sentido de la campaña electoral. En relación a la fatiga cívica, la participación en las elecciones, un indicador de este fenómeno, no se vio afectada durante estos años.

En este punto parece haber quedado atascado el debate. Para algunos las PASO son una herramienta idónea en la medida en que favorecen la conformación de coaliciones y ordenan así la estructura de la competencia, sin importar si se utilizan para que la ciudadanía participe en la selección de candidaturas o si prolongan excesivamente el proceso electoral. Para otros, al contrario, las PASO han fracasado en la medida en que no se utilizan con frecuencia para que la ciudadanía seleccione candidatos y candidatas, sin importar que contribuyan a estructurar la competencia de una forma más ordenada¹⁷.

Consideramos que es posible salir de este punto muerto tomando en consideración diferentes aspectos de los argumentos mencionados.

Quienes se centran en el punto C), es decir quienes creen que las PASO son ineficaces por no alentar la competencia por las candidaturas, por anticipar el resultado electoral y por generar fatiga cívica, deberían tomar en consideración los puntos A) y B), es decir que las PASO han hecho una contribución alentando la reducción de la fragmentación y la consolidación de coaliciones, y generando una herramienta que permite la competencia interna. La derogación lisa y llana de las PASO llevaría a la pérdida de este recurso, devolviendo al régimen legal a la situación anterior a 2009: sin un mecanismo

¹⁶ Así ocurrió en agosto de 2019, cuando el presidente en ejercicio Mauricio Macri recibió el 31,8% de los votos frente al 47,8% del opositor Frente de Todos. Restaban dos meses y medio para las elecciones generales, pero la salida del Presidente Macri y la llegada del Frente de Todos al gobierno se dio por descontada. Dos años más tarde, en las PASO de 2021, los nueve puntos de diferencia en favor de la oposición desataron una crisis política profunda en el gobierno del Frente de Todos, incluyendo la renuncia de ministros y duras críticas al propio presidente de la Nación por parte de referentes de la coalición de gobierno.

¹⁷ La celebración de las PASO por su función ordenadora aparece en la nota ya citada de De Luca y Malamud (2017). El argumento de rechazo a las PASO por la ausencia de competencia interna puede verse en Tow (2022).

reglado para permitir la competencia interna y sin herramientas para contener la fragmentación.

Quienes se concentran en los puntos A) y B) para destacar la eficacia de las PASO en la estructuración de la competencia entre agrupaciones y en ofrecer un instrumento para la competencia, deberían considerar atendible el hecho de que muchas personas consideren problemática la realización de elecciones obligatorias formalmente convocadas para seleccionar candidatos y candidatas, pero que raramente cumplen esa función.

Al evaluar la efectividad de una política pública debe considerarse su eficacia, es decir en qué medida se logran los objetivos buscados. Pero la evaluación debe contemplar también el criterio de eficiencia, es decir la utilización de los medios más razonables para alcanzar esos fines.

Las PASO han sido eficaces en ofrecer una herramienta confiable para dirimir las candidaturas, y también han contribuido a estructurar el sistema partidario reduciendo la fragmentación de la oferta electoral. Sin embargo, nos interesa saber si la herramienta utilizada - una elección obligatoria para ciudadanos y partidos - ha sido eficiente para el logro de esos fines.

Entonces, las preguntas que nos interesa formular ahora son las siguientes. ¿Existe o es viable una alternativa menos demandante o costosa que permita alcanzar resultados semejantes? ¿Existe algún mecanismo más eficaz que las PASO tal como actualmente funcionan para promover el objetivo de involucrar a la ciudadanía en la selección de las candidaturas? Y, por otra parte, ¿existen mecanismos igualmente eficaces pero a la vez más eficientes que permitan alcanzar resultados equivalentes en términos de reducir la fragmentación? Discutimos estas preguntas en la siguiente sección.

Alternativas: derogación, mejoras y reformas sustantivas

Quienes critican a las PASO suelen reclamar su derogación. Esto se expresa en el debate público como así también en numerosos proyectos legislativos presentados en el Congreso Nacional por representantes de distintos partidos¹⁸. Pero la opción de derogar las PASO no resuelve ninguno de los problemas que motivaron su incorporación. El régimen electoral argentino volvería a carecer de una herramienta confiable que permita competir en condiciones equitativas y que a partir de ello contribuya a la conformación de coaliciones. Derogando las PASO se elimina también un mecanismo que ha operado como un dique contra la fragmentación. Por eso es que derogar las PASO aludiendo a sus posibles deficiencias, pero sin proponer procedimientos alternativos que den respuesta a estas problemáticas no constituye una propuesta idónea para mejorar el funcionamiento del sistema político.

En términos político-partidarios, las propuestas para derogar (o suspender) las PASO han surgido usualmente de los distintos partidos gobernantes. Cambiemos propuso su derogación en 2019, cuando encontró la oposición de la mayor parte del peronismo. Luego, una vez en el gobierno, fue el peronista Frente de Todos quien propuso la suspensión, en 2021, y la derogación, durante 2022, pero entonces fue Cambiemos, o Juntos por el Cambio, quien rechazó la propuesta y defendió la vigencia de las PASO.

¹⁸ Véase, por ejemplo, el proyecto 6329-D-2022 presentado por la diputada del Frente de Todos Graciela Caselles, el 5666-D-2022 firmado por cuatro diputados de Juntos Somos Río Negro y el Frente de la Concordia misionero, el 5695-D-2022 presentado por cuatro diputados del Frente de Todos de La Rioja, el 1456-D-2021 presentado por el diputado del Frente de Izquierda Juan Carlos Giordano, el 1109-D-2021 de la diputada del MPN Alma Sapag, o el 0077-S-2021 de la senadora del Frente de Todos Silvina García Larraburu, entre muchos otros, todos estos entre 2021 y 2022. En los años anteriores presentaron proyectos en el mismo sentido diputados de Juntos por el Cambio, como la propuesta de derogar las PASO: 4557-D-2019 de Pablo Tonelli, del PRO, o de suspenderlas en 2019: 1886-S-2019, presentado por senadores de la UCR y de PRO, o el 3107-D-2019, presentado por diez diputados de la UCR.

En el marco de un sistema político dominado por coaliciones y partidos de baja institucionalización, que carecen por sí mismos de procesos reglados para resolver sus controversias, las PASO ofrecen un mecanismo preestablecido y confiable para dirimir candidaturas. Sin embargo, la herramienta resulta más valorada por las oposiciones, quienes ven en ella un mecanismo que facilita la construcción de coaliciones amplias. En cambio, para los partidos o coaliciones gobernantes se trataría de una herramienta menos valiosa, ya que éstos suelen ser conducidos desde el vértice del poder político¹⁹.

Es preciso generar las condiciones para que el debate entre las fuerzas políticas sobre este tema pueda contemplar la búsqueda de las mejores herramientas para fortalecer a los partidos y al sistema democrático, sin desconocer los intereses electorales de cada parte.

A la hora de pensar en propuestas que contribuyan a mejorar la eficacia y la eficiencia del régimen vigente es posible pensar en dos clases de reformas, según éstas apunten a corregir aspectos puntuales de las PASO o a alterar algunos de sus componentes esenciales en miras a un proceso más eficiente para el logro de los mismos fines.

Entre las primeras, destacamos cuatro, que consideramos un avance en términos de eficacia y/o eficiencia: la posibilidad de integrar la fórmula presidencial luego de las PASO, la participación de la Justicia Electoral en la oficialización de listas internas, la reducción del plazo entre primarias y generales, y la formalización de las alianzas.

Entre las segundas, nos limitamos a analizar dos alternativas, evaluando sus ventajas, desventajas y riesgos en relación con las PASO: las primarias optativas tanto para ciudadanos como para agrupaciones, y las primarias optativas para ciudadanos pero obligatorias para agrupaciones.

Reformas para mejorar las PASO

Fórmula presidencial abierta

Actualmente las PASO imponen la elección de las candidaturas presidencial y vicepresidencial en forma conjunta. Las primarias en otros países se limitan a la elección del candidato presidencial, permitiendo luego la integración de la fórmula. Este mismo esquema está contemplado en la legislación de primarias de la Ciudad de Buenos Aires. La integración de la fórmula permite consolidar o ampliar una coalición política, convocando incluso a candidatas y candidatos derrotados en las primarias. La primaria con fórmula completa, tal como tiene lugar con las PASO, supone un juego de suma cero para quienes participan, dado que los derrotados quedan automáticamente fuera de la fórmula y de cualquier otra candidatura. En definitiva, dejar abierta la fórmula favorece el funcionamiento de las coaliciones políticas y puede incentivar la competencia, mientras que la elección de la fórmula completa atenta contra dichos objetivos.

Participación de la Justicia Electoral en la oficialización de listas internas

La ley prevé que las listas internas sean presentadas ante la Junta Electoral de cada agrupación. Esto es así ya que cada agrupación establece condiciones específicas para ser candidato y son únicamente las autoridades de la agrupación quienes pueden velar por el cumplimiento de estas condiciones. La ley también establece que una vez definidas las listas que van a competir se conforme una nueva Junta Electoral con representantes de todas las listas. Sin embargo, este procedimiento otorga a quienes

¹⁹ En 2015 la principal candidatura del gobernante Frente de Todos fue resuelta desde la cúpula del poder político, mientras que las PASO funcionaron como un dispositivo idóneo para nuclear a los diferentes partidos agrupados en la coalición Cambiemos. En tanto en 2021, solamente en 9 provincias el oficialista Frente de Todos se presentó con más de una lista, mientras que la principal coalición opositora, Juntos por el Cambio, tuvo al menos dos listas en 18 distritos.

tienen el control de la Junta Electoral inicial la posibilidad de rechazar listas internas en forma discrecional. Diferentes actores partidarios sugieren que esto es relativamente frecuente²⁰. Y aunque estas decisiones son apelables ante la Justicia Electoral, el lugar crucial que tienen las juntas electorales implica un menoscabo a la garantía de competencia interna pretendida por la reforma. A partir de ello, parece conveniente analizar la opción de un esquema combinado, en el cual la propia agrupación pueda revisar el cumplimiento de los requisitos específicos para que luego sea la Justicia Electoral la que oficialice las listas internas. Un esquema de este tipo está previsto en la ley de primarias de la provincia de Santa Fe.

Reducción del plazo entre PASO y elecciones generales

Los efectos negativos de la existencia de un período de 10 semanas entre primarias y generales son varios: posible vacío de poder presidencial en caso de una mala elección del oficialismo en las PASO; extensión del proceso electoral, lo cual además, dado el particular régimen electoral argentino, ocurre en uno de cada dos años; pérdida de relevancia de las elecciones generales como instancia decisoria. La distancia entre las PASO y las elecciones generales está fundamentada en los plazos requeridos por la Justicia Electoral para realizar el escrutinio completo (“definitivo”, según lo llama la ley argentina) y proclamar a los candidatos y las candidatas elegidas en los plazos legales. Sin embargo, los especialistas coinciden en que la automatización de procesos y un refuerzo del personal involucrado permitirían acortar el plazo entre uno y otro proceso electoral²¹.

Reformas sobre aspectos sustantivos de las PASO

A continuación se ofrecen alternativas a las PASO actuales a partir de la reforma de algunos componentes esenciales con la idea de lograr un proceso más eficiente para el logro de los mismos fines. Para cada alternativa, se desarrollan las ventajas, desventajas y riesgos asociados a su adopción e implementación.

Primarias optativas para agrupaciones y la ciudadanía

Este esquema ofrece a las agrupaciones políticas la posibilidad de realizar primarias abiertas simultáneas administradas por la autoridad estatal cuando los propios actores partidarios así lo requieran. A su vez, deja en manos de los ciudadanos la decisión de participar o no en este proceso. Se trata del esquema adoptado por países como Colombia o Chile.

Ventajas: Las primarias abiertas optativas son una herramienta idónea para permitir una competencia interna equitativa y, por eso, contribuyen también, y de igual modo, a la formación y funcionamiento de coaliciones políticas. A su vez, este tipo de primarias evita la participación compulsiva de ciudadanos en elecciones donde no se seleccionan candidaturas. Estas primarias dejan de tener el carácter de una “encuesta en tamaño real”, tal como se caracteriza a las PASO, evitando así algunos de los efectos no deseados de las PASO. Esto sugiere que podrían ser un mecanismo más eficiente que las PASO para seleccionar candidaturas y alentar la formación de coaliciones.

²⁰ Utilizamos como fuente conversaciones informales sostenidas por los autores del documento con actores partidarios a través del tiempo. Carecemos de datos que nos permitan evaluar la dimensión del problema.

²¹ Esta propuesta ha sido planteada por dirigentes políticos de diferentes fuerzas. El presidente del Peronismo de la Provincia de Buenos Aires, diputado Máximo Kirchner, la expuso públicamente en noviembre de 2022: Infobae, “Sin certezas sobre la suspensión de las PASO, el PJ bonaerense busca acortar el intervalo entre las elecciones primarias y generales”, 2/11/2022. Por su parte, el proyecto 6629-D-2020 firmado por 7 diputados de la UCR pospone la fecha de las PASO en un mes, estableciendo para su realización el segundo domingo de septiembre.

Desventajas: Al ser opcional la participación para las agrupaciones políticas, este esquema de primarias no puede mantener la función reductora que hoy ejercen las PASO a través del umbral. Si algunas agrupaciones participan de las primarias y otras no lo hacen, resulta inconsistente exigir un porcentaje determinado de votos en las primarias para acceder a la elección general.

La propuesta de primarias optativas para las agrupaciones suele estar motorizada por la crítica a las primarias sin competencia, pero ignora que las primarias cumplen un rol crucial en la reducción de la fragmentación. Con esta modificación a menudo presentada como de carácter menor se busca resolver un problema, pero se vuelve a fojas cero con un problema anterior al que las PASO dio una respuesta. ¿Qué ocurriría con el rol reductor que hoy cumple el umbral si las agrupaciones sin competencia no tuvieran que participar de las PASO? No hay en general respuesta a esta pregunta en los proyectos presentados. Si las primarias fueron establecidas como obligatorias fue precisamente para que pudieran operar como barrera de acceso. Este esquema hace de las primarias una herramienta ineficaz para reducir la fragmentación, uno de los objetivos centrales de la reforma de 2009. Cualquier propuesta para hacer que las primarias sean optativas para las agrupaciones políticas debería ofrecer una solución complementaria para el problema de la fragmentación.

Riesgos: Además de la ineficacia para reducir la fragmentación, el principal riesgo con las primarias optativas como mecanismo de selección de candidaturas reside en la posibilidad de que niveles muy bajos de participación, tanto de las agrupaciones como de los ciudadanos, terminen por dañar la legitimidad del instrumento. El temor a este resultado está arraigado en el antecedente de las primarias semiabiertas optativas en la elección legislativa del año 2005, cuyo dato saliente fue precisamente el de la escasa participación, tanto de partidos como de electores²². La experiencia de las primarias optativas para partidos y ciudadanos resultó de este modo poco exitosa en relación a las expectativas que había despertado su incorporación en el año 2002. Así fue como la derogación del régimen de primarias, en diciembre de 2006, no generó mayor controversia ni mereció siquiera un lugar destacado en la agenda pública (Oliveros y Scherlis, 2006).

El otro riesgo asociado con las primarias optativas es el “efecto invasión”: simpatizantes de un partido que no presenta candidaturas participan ya sea en forma espontánea u organizada en la primaria de otra agrupación para seleccionar al candidato que consideran más débil.

En los últimos años se han presentado varios proyectos de ley en el Congreso argentino proponiendo este esquema de primarias²³. Los considerandos de estos proyectos destacan las ventajas pero no contemplan las desventajas ni los riesgos aquí mencionados.

En resumen, observando las ventajas puntuales de las primarias optativas podría plantearse que éstas constituyen una herramienta más eficiente para la democratización de las candidaturas que las PASO. Sin embargo, es posible poner en duda su potencial eficacia. Y, más importante, con este esquema las primarias pierden su rol como barrera de acceso.

²² Una mayoría de partidos no realizó internas por presentar una sola lista. Y entre los 13.900.000 electores habilitados para votar (afiliados a los partidos que presentaban competencia y no afiliados a ningún partido) sólo participaron 450.000, es decir un 3,23 por ciento.

²³ Entre otros, proyecto 1851-D-2016 presentado por la diputada del partido GEN Margarita Stolbizer, proyecto 3095-D-2019 presentado por la diputada Graciela Ocaña; proyecto 3093-D-2019 presentado por diversos diputados de la UCR; proyecto 826-D-2022 presentado por el diputado de PRO Emilio Monzó.

Primarias abiertas obligatorias para agrupaciones y optativas para la ciudadanía

Este esquema mantiene la obligación para las agrupaciones políticas de realizar primarias abiertas simultáneas administradas por la autoridad estatal, pero deja en manos de los ciudadanos la decisión de participar o no en este proceso. Como hemos visto, se trata del esquema adoptado por Uruguay para la selección de los candidatos y candidatas presidenciales.

Ventajas: Comparte varias de las ventajas de las primarias optativas para agrupaciones y ciudadanos. En primer lugar, ofrecen una herramienta idónea para la competencia interna. Favorecen así la formación de coaliciones limitando la fragmentación. Segundo, evitan la participación compulsiva de ciudadanos en elecciones donde no se seleccionan candidatos y candidatas. Tercero, el carácter optativo del voto elimina el “efecto encuesta” asociado a las PASO obligatorias para los ciudadanos. Las primarias pasan de este modo a ser una instancia enfocada en la selección de candidaturas. Pero la diferencia en este punto con el esquema anterior reside en que la obligatoriedad impuesta sobre las agrupaciones plantearía un escenario diferente al de 2005, cuando una mayoría de partidos eludió la elección y esto tuvo como consecuencia una muy baja participación de electores.

En cuarto lugar, otra potencial ventaja consiste en que el carácter optativo de las primarias podría alentar la competencia interna, como forma de atraer a los votantes. De acuerdo a este razonamiento, sugerido por Juan M. Abal Medina, al no estar obligados a votar los ciudadanos se verían más inclinados a participar en aquellas primarias en las que se presenta más de una opción²⁴.

Finalmente, la ventaja más importante de este esquema respecto al de primarias optativas para las agrupaciones, reside en que la obligatoriedad permite mantener la función reductora del umbral. Aunque la cantidad de votos emitidos en las primarias sea sustancialmente menor que en una elección obligatoria, el umbral continúa operando sobre los votos válidos. De este modo este esquema de primarias podría continuar cumpliendo el doble rol que tienen las PASO, de selección de candidaturas y de dique a la fragmentación.

Todo esto podría hacer de este esquema un mecanismo más eficiente que las PASO para el logro de los mismos fines, reduciendo además algunos de sus efectos no deseados.

Desventaja: El precio a pagar por sostener un esquema de primarias obligatorias para las agrupaciones reside en que éste no elimina la posibilidad de primarias con lista única.

Persiste de este modo uno de los principales blancos de las críticas a las PASO en la medida en que las agrupaciones concurren sin ofrecer más que una opción, con el atenuante de que los ciudadanos no estarían obligados a participar.

Riesgos: Los riesgos son similares a los reseñados para el esquema anterior, ya que refieren al carácter opcional del voto: la escasa participación ciudadana con la consecuente deslegitimación del instrumento, y el posible efecto invasión de los simpatizantes de una fuerza política en la elección de los candidatos y candidatas de otra.

²⁴ Juan Manuel Abal Medina (2022) plantea esta ventaja en su propuesta en favor de este modelo de primarias.

Con respecto al primer punto, cabe decir que los parámetros para evaluar cuán participativa es una primaria se modifican al hacer de ésta una elección optativa²⁵. A su vez, el efecto invasión se ve neutralizado por el carácter obligatorio de la elección para las agrupaciones, con la necesidad de superar cierto umbral de votos para participar de la elección general.

Por otra parte, cuando se piensa en la posibilidad de establecer primarias con voto ciudadano optativo, es preciso considerar los posibles efectos de una muy baja participación, sobre todo cuando se trata de elecciones legislativas. Las experiencias comparadas muestran que primarias con voto optativo pueden ser instancias efectivamente participativas, tal como lo observamos con algunos casos recientes en Colombia o Chile. Pero en estos ejemplos se trató de elecciones presidenciales. Trasladar el voto optativo a elecciones primarias legislativas entraña el serio riesgo de un declive en la participación.

También se han presentado proyectos de ley, en el Senado y en la Cámara de Diputados contemplando este esquema de primarias, aunque con menor frecuencia que los que propician la derogación de las PASO o las primarias optativas²⁶.

Un antecedente significativo en esta línea es el de la provincia de Santa Fe. Aunque en el régimen electoral de esta provincia las PASO son el principio obligatorias, la ley dispone la posibilidad de exceptuarse de la obligación a través de un trámite sencillo a través de internet.

En resumen, con las primarias obligatorias para partidos pero optativas para ciudadanos se podrían alcanzar las mismas funciones que con las PASO, reduciendo alguna de sus debilidades y por lo tanto ganando en eficiencia. Sin embargo, la optatividad del voto aumenta los riesgos respecto a su posible eficacia, sobre todo considerando una merma muy pronunciada en la participación ciudadana.

Una forma de comparar las distintas opciones presentes en el debate consiste en observar de qué modo cabe esperar que éstas impacten sobre los objetivos contemplados con la implementación de las PASO.

La derogación de las PASO sin la incorporación de herramientas alternativas implica la ausencia de regulación de la competencia interna y elimina el dique que las PASO impusieron a la fragmentación.

Las primarias simultáneas optativas para partidos y ciudadanos continúan ofreciendo una herramienta para posibilitar la competencia interna, en la medida en que cuenten con administración de una autoridad electoral imparcial. Por otro lado, se trata de un esquema que no contempla un mecanismo para limitar la fragmentación del sistema.

Finalmente, las primarias simultáneas obligatorias para partidos pero optativas para ciudadanos podrían cumplir con ambas funciones: continuar ofreciendo un canal democrático para la competencia interna y a la vez un dique para ordenar la estructura de la competencia en las elecciones generales. El riesgo aquí es que la baja participación, sobre todo en elecciones legislativas, termine por deslegitimar el instrumento. A continuación, la **Tabla 5** presenta las alternativas y los posibles impactos sobre los objetivos de las PASO.

²⁵ La antes mencionada primaria optativa de la cual resultó electo Gabriel Boric como candidato a la presidencia de Chile contó con la participación de algo más del 11,6% de los chilenos habilitados para votar. Esto fue entonces considerado como un fuerte respaldo para la Coalición Apruebo Dignidad, la fuerza política que reunió el mayor número de votantes.

²⁶ Proyectos de la senadora del bloque PARES, María Cristina del Valle Fiore Viñuales: 0550-S-2018 y de la diputada de PRO Silvia Lospennato: 0727-D-2022.

TABLA 5. Alternativas y su impacto sobre los objetivos de las PASO

Alternativa	Garantía para la competencia interna	Reducción de la fragmentación
Derogación	NO	NO
Primarias simultáneas, optativas para partidos y ciudadanos	SÍ	NO
Primarias simultáneas, obligatorias para partidos, optativas para ciudadanos, con umbral	SÍ	SÍ

Fuente: elaboración propia

Desde una perspectiva funcionalista los dispositivos legales que refieren a mecanismos de democracia interna deben pensarse conjuntamente con las reglas para la creación de nuevos partidos (Bagg y Bhatia, 2021)²⁷. Esta relación entre ambas dimensiones del régimen electoral y de partidos –las barreras de acceso y los mecanismos de selección de candidaturas– ha quedado especialmente imbricada en Argentina a partir de la reforma de 2009. Por eso, cualquier reforma al régimen de PASO debe contemplar ambas cuestiones.

En materia de reformas electorales siempre es posible imaginar distintas combinaciones y fórmulas de acuerdo a preferencias y ponderaciones personales. En este documento, y en esta sección en particular, nos hemos concentrado en aquellas propuestas que aparecen presentes en alguna medida en el debate entre los especialistas y la dirigencia política, considerando también las experiencias comparadas.

Una vez más, es preciso tomar en cuenta que las PASO conforman un sistema con distintas piezas y la modificación de una de estas piezas tiene efectos sobre las restantes. El cambio de una pieza puede mejorar un aspecto en particular, pero es importante considerar cómo impacta sobre el funcionamiento del sistema.

Un camino alternativo: la reforma de los partidos

En reuniones con especialistas mantenidas para la elaboración del presente documento, así como en la bibliografía sobre el tema, resulta recurrente la indicación respecto a la necesidad de modificar los costos de formación de partidos. Los partidos políticos son, como lo plantea el artículo 38 de la Constitución Nacional, instituciones fundamentales del sistema democrático. Cuentan, de acuerdo a la ley, con el monopolio en la presentación de candidaturas a cargos públicos electivos. Reciben, de acuerdo al mandato constitucional, financiamiento público, tanto para sus actividades ordinarias como para campañas electorales. También tienen acceso a difundir sus propuestas en forma gratuita en los medios de comunicación. A partir de todo ello, resulta esperable que el régimen legal establezca criterios de representatividad razonables para obtener el registro como partido político²⁸.

²⁷ Desde una perspectiva funcionalista el trabajo de Bagg y Bhatia (2021) argumenta que las primarias abiertas y una baja barrera de acceso son herramientas alternativas para evitar la oligarquización partidaria: si es sencillo crear un nuevo instrumento para competir, no tiene mucho sentido forzar la competencia interna en todos los partidos. En cambio, si hay un fuerte estímulo institucional para permanecer dentro de los partidos establecidos, es conveniente contar con herramientas que aseguren una competencia abierta entre dirigentes partidarios. Este tipo de razonamiento básico suele estar ausente del debate argentino, donde conviven bajas barreras de acceso con primarias abiertas.

²⁸ El criterio de razonabilidad puede por supuesto ser discutido. El caso del 10% establecido por Turquía con el deliberado objetivo de excluir al partido independentista kurdo es un ejemplo claro de irrazonabilidad. En el otro extremo, la facilidad para crear partidos en Argentina también puede ser considerada irrazonable. Sobre los criterios de razonabilidad en esta materia puede verse Issacharoff y Pildes, 1998.

Una reforma al régimen de partidos que tienda a su fortalecimiento podría contemplar los siguientes puntos:

- Equiparar el porcentaje de afiliados requeridos en todos los distritos. El tope de un millón de electores para definir los afiliados necesarios para constituir un partido lleva a que en los distritos grandes el requisito sea en los hechos sensiblemente menor al de los distritos chicos, sin que esta diferencia encuentre justificación. Esta diferencia contribuye a que los distritos grandes sean la fuente de la fragmentación partidaria (Degiustti y Scherlis, 2019). Por ello sería conveniente eliminar el mencionado tope de un millón de electores. Una medida complementaria consiste en el reempadronamiento progresivo de los partidos políticos, muchos de los cuales subsisten sobre la base de afiliaciones efectuadas hace décadas por ciudadanos que han perdido todo vínculo con ellos.
- Elevar el porcentaje de votos para conservar la personería en caso de alianzas. La mayor parte de los partidos pequeños sortea el requisito de obtener un 2% de votos cada dos elecciones participando en alianzas con partidos más grandes. Una opción para evitar esta situación consiste en elevar en un, por ejemplo, 0,5% los votos requeridos para conservar la personería por cada partido que participa de una alianza. Así, si un partido compite como tal, se le exigirá el 2%, si se trata de una alianza de dos partidos, se requerirá que obtengan el 2,5%, si son 3 partidos, el 3%, y así sucesivamente hasta el límite del 25% de los votos.
- Elevar el número de partidos de distrito para formar partido nacional. Actualmente alcanza con constituirse como partido en cinco distritos para alcanzar la personería nacional. Se trata de una exigencia exigua que podría aumentarse, requiriendo el reconocimiento en la mitad de los distritos del país. Es decir que para formar un partido en condiciones de competir por la presidencia sea preciso obtener el registro en 12 distritos del país.
- Formalizar la institución de las coaliciones más allá de las alianzas electorales. Aunque el escenario de la política argentina está protagonizado por coaliciones políticas que se presentan a elecciones a través de alianzas, la ley no contempla esta realidad fuera del proceso electoral. Fortalecer la institucionalidad partidaria también requiere establecer reglas para el funcionamiento de estas coaliciones, incluyendo sus mecanismos de financiamiento y su actuación legislativa.

La modificación del costo de formación de los partidos podría contribuir a contar con un esquema de primarias más eficiente. Si los requisitos para la formación de partidos sirvieran como una real barrera de acceso no sería necesario utilizar las primarias con este fin. Las primarias podrían ser entonces un mecanismo de selección de candidatos y candidatas en los que participen los partidos y los ciudadanos interesados en hacerlo.

Sin embargo, estas propuestas pensadas para elevar el costo de formación de los partidos, y otras que pueden formularse con objetivos similares, no forman parte del menú de reformas consideradas viables por la dirigencia política argentina²⁹.

En definitiva, en la elaboración de este documento tomamos en consideración que las PASO han sido la respuesta que el sistema político argentino encontró para reducir la fragmentación, como alternativa a una reforma al régimen de partidos como la que en este punto consideramos.

²⁹ Algunas de las razones que pueden encontrar actores relevantes del sistema político para resistir una reforma en este sentido pueden estar relacionadas con el uso real o potencial que dirigentes de partidos mayoritarios hacen de los así llamados "sellos de goma", y con la pretensión de evitar ser señalados como prescriptivos o antidemocráticos.

Conclusiones

Desde su implementación en 2011, las PASO se han constituido en una institución central del régimen electoral argentino. Sin embargo, ante cada elección regresa la discusión respecto a su continuidad. Mientras por un lado no se ha consolidado un consenso sobre los beneficios de contar con las PASO, tampoco ha sido posible desarrollar un consenso mayor respecto a alguna alternativa superadora.

El cuestionamiento permanente a las condiciones del proceso electoral y la consecuente imprevisibilidad generada también por las reiteradas propuestas de derogación no contribuyen a la calidad institucional. En este documento intentamos dar una respuesta a esta situación alentando la búsqueda de una propuesta que permita alcanzar consensos amplios, manteniendo aquellos aspectos de las PASO que consideramos beneficiosos para el sistema político, y modificando aquellos que suelen señalarse como problemáticos.

Los objetivos planteados por la reforma que incorporó las PASO son valiosos: democratizar los procesos de nominación de candidaturas y promover un sistema partidario estructurado en torno a un conjunto acotado de espacios políticos. A la hora de pensar posibles reformas creemos necesario no retroceder en estos puntos. Por eso la derogación de las PASO sin reformas adicionales no se presenta como un avance en materia institucional.

Creemos que es posible plantear un debate en torno a tres alternativas que, de acuerdo al análisis realizado, podrían implicar un avance respecto a la situación actual.

Opción 1. Reformas puntuales sobre el régimen de PASO vigente

- A. Posibilidad de completar la fórmula presidencial luego de las primarias, con el objetivo de fortalecer las coaliciones e incentivar la competencia
- B. Reducción de la distancia entre primarias y elecciones generales, para reducir la extensión del período electoral, evitar la fatiga cívica y eventualmente la percepción de pérdida de poder
- C. Participación de la justicia electoral en la oficialización de listas internas, para ofrecer mayores garantías a los posibles competidores internos

Estas reformas mejorarían la eficacia de las primarias y parecen contar con consenso entre actores relevantes del sistema político.

Opción 2. Primarias obligatorias para agrupaciones políticas y optativas para la ciudadanía

Este esquema permite que las primarias continúen cumpliendo su doble rol, como mecanismo de selección de candidaturas y como barrera de entrada que ordene la competencia. Se mantiene un instrumento que permite a los actores internos competir por las candidaturas en una elección abierta y con administración de la autoridad estatal, y que a la vez puede seguir actuando como dique contra la fragmentación, sin necesidad de realizar para ello una elección obligatoria para todo el electorado. A estas primarias, optativas para los votantes, podrían incorporarse las modificaciones propuestas en la opción 1.

Opción 3. Separación de las instituciones que cumple la función de barrera de acceso de las que cumplen la función de seleccionar candidaturas

Esto implica abordar reformas a la legislación de partidos para establecer condiciones más exigentes de reconocimiento. Avanzar en esta línea permitiría hacer de las primarias simultáneas, administradas por la autoridad estatal, una instancia que se focalice en servir como instrumento para la selección de candidatos y candidatas. De este modo podría pensarse en la viabilidad de primarias optativas. Las agrupaciones políticas se valdrían de las primarias abiertas cuando lo consideren conveniente, y para los cargos que ellas decidan. En definitiva, esta opción supone contar por un lado con una legislación de partidos que cumpla el rol de contener la fragmentación del sistema y un mecanismo de selección de candidaturas que ofrezca garantías para una competencia abierta, libre y limpia allí donde esta posibilidad surja al interior de las fuerzas políticas.

Esta solución se presenta como consistente en términos técnicos, en el sentido de que permitiría alcanzar iguales fines por medios más eficientes. No obstante, hasta ahora ha estado fuera de la agenda considerada por las fuerzas políticas, renuentes a abordar una modificación de los costos de formación de los partidos.

El régimen de PASO ha cumplido eficazmente la función de reducir la fragmentación y opera como una eficaz barrera de acceso a la competencia en las elecciones generales. Lo hace de un modo que, en términos técnicos, puede considerarse ineficiente. La realización de una elección obligatoria para todo el electorado como herramienta para reducir la fragmentación ante cada proceso electoral puede verse como un medio desproporcionado. Sin embargo, los medios alternativos - la elevación de los costos de formación - han sido resistidos por los partidos.

Las PASO han devenido así en el statu quo con el que pocos están plenamente satisfechos, pero que presenta mayores consensos que cualquiera de las alternativas. En este documento intentamos ofrecer elementos para superar la discusión dicotómica que se dirime entre mantener intacto el régimen vigente y la derogación lisa y llana. Esta última opción, como hemos visto, no presenta una solución para los problemas del sistema político argentino. El documento busca a partir de ello alentar una discusión informada que permita revisar las diferentes alternativas de reforma evitando las propuestas oportunistas.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2022). *Una reforma oportuna y eficiente*. Letra P. Recuperado de <https://www.lettrap.com.ar/nota/2022-10-26-20-35-0-una-reforma-oportuna-y-eficiente>
- Abal Medina, J. M. (2010). *Conferencia Sobre la Reforma Política*. Buenos Aires: Dirección Nacional Electoral.
- Alessandro, M. (2011). *La reforma de la política en los años kirchneristas*. En Malamud, Andrés y Miguel De Luca (Coord), *La política en tiempos de los Kirchner*. Bs. As. Eudeba, pp. 193-203.
- Alles, S., Haime, A. y Tchintian, C. (2021). *Las PASO en Argentina: un balance diez años después*. En Bustos Ocampos, M. and Blaz Sialer, D. (eds), *Democracia interna en debate: Análisis sobre los procesos de reforma electoral en Argentina, Uruguay y Perú*. ONPE, pp. 65-86.
- Bagg, S. y Bhatia, U. (2021). *Intra-party Democracy: A Functionalist Account*. *The Journal of Political Philosophy*, 30:3, 347-369.
- Cordero, G. y Coller, X. (2018). *Democratizing candidate selection. New methods, old recipes?* Londres: Palgrave.
- Cross, W.P. y Katz, S. R. (2013). *The challenges of intra party democracy*. Grab Bretaña: Oxford University Press.
- Cross, W., Kenig, O., Pruyers, S. y Rahat, G. (2016). *The promise and challenge of party primary elections: A comparative perspective*. Montreal and Kingston: McGill-Queens University Press.
- Cruz, F. (2021). *¿Pero qué pasó? Balance del uso y los efectos de las elecciones Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias a 10 años de su implementación*. En Pérez, Adrián y Claudio Contreras (Comps), *Reformas electorales y democracia*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 43-71
- De Luca, M. y Malamud, A. (2017). *Las Paso me las paso*. *El Estadista*. Recuperado de <https://elestadista.com.ar/el-estadista/las-paso-me-paso-n1965/amp>
- Degiussti, D. y Scherlis, G. (2022). *Pandemia y adaptación de los mecanismos de selección de candidaturas en los partidos latinoamericanos*. En Freidenberg, Flavia (Comp.), *La capacidad de resiliencia de la democracia: elecciones y política en contexto de pandemia*, Ciudad de México: UNAM. En prensa
- Degiussti, D. y Scherlis, D. (2020). *Desandando caminos. Reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019*. *Colombia Internacional*, n 103, 139-169
- Degiussti, D. y Scherlis, G. (2019). *Los costos de formación y la variación del número de partidos políticos en Argentina*. *Revista SAAP*, 13:1, pp 51-60.
- Deseriis, M. y Vittori, D. (2019). *The Impact of Online Participation Platforms on the Internal Democracy of Two Southern European Parties: Podemos and the Five Star Movement*. *International Journal of Communication* 13(2019), 5696–5714
- Freidenberg, F. (2016). *La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina*. En Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (Comps),

- Gallo, A. (2021). *Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal*. Revista Brasileira de Ciencia Política, N. 34
- Gerbaudo, P. (2018). *The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy*. Pluto Press: London
- Hazan, R. y Rahat, G. (2010). *Democracy within parties: Candidate selection methods and their political consequences*. Oxford: Oxford University Press
- Hooghe, M. y Kolln, A. K. (2020). *Types of party affiliation and the multispeed party: What kind of party support is functionally equivalent to party membership?*. Party Politics, 26:4, pp. 355-365
- Issacharoff, S. y Pildes, R. (1998). *Politics As Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process*. Stanford Law Review; 50:3, 643-717.
- Katz, R. y Mair, P. (2015). *Los cambios en los modelos de organización partidaria y democracia partidaria: la emergencia del partido cartel*. En Casal Bertoa, Fernando y Gerardo Scherlis (coords.), Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair, Buenos Aires, Eudeba, pp. 23-50
- Kenig, O. y Pruyssers, S. (2018). *The challenges of inclusive intra-party selection methods*. En Cordero, Guillermo y Xavier Coller (Eds) (2018), Democratizing candidate selection. New methods, old recipes?, Londres: Palgrave, Pp. 25-48
- Lanzone, M. E. y Rombi, S. (2018). *Selecting Candidates Online in Europe: A Comparison Among the Cases of M5S, Podemos and European Green Party*. En Cordero, Guillermo y Xavier Coller (2018), Democratizing candidate selection. New methods, old recipes?, Londres: Palgrave, pp. 99-121
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires, Prometeo.
- Mustapic, A M. (2013). *Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación*. En Carlos Acuña (Comp.), ¿Cuánto importan las instituciones? Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 249-90
- Oliveros, V. y Scherlis, G. (2006). *Reformas Políticas: internas abiertas obligatorias y unificación electoral en las elecciones de 2005*. En Isidoro Cheresky (Comp), La Política después de los Partidos, Buenos Aires, Prometeo Libros
- Page, M. y Antenucci, P. (2019). *Algunas consideraciones sobre la futilidad de las PASO*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Santoro, I. (2020) *¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina*. Revista Elecciones, Vol. 19, N° 20.
- Scherlis, G. (2023). *Party regulation in Latin America: a change of normative paradigms*. Party Politics, 29:1, 77-88
- Scherlis, G. (2014). *Political legitimacy, fragmentation and the rise of party-formation costs in contemporary Latin America*. International Political Science Review, 35:3, 37-323

Shomer, Y., Put, G. J. y Gedalya Lavy, E. (2016). *Intra-Party Politics and Public Opinion: How Candidate Selection Processes Affect Citizens' Satisfaction with Democracy*. *Political Behavior*, 38:509–534.

Tow, A. (2022). *Una elección fake*. Letra P. Recuperado de <https://www.lettrap.com.ar/nota/2022-10-26-22-3-0-una-eleccion-fake>

Tullio, A. (2022). *No renunciar a los avances logrados*. Letra P. Recuperado de <https://www.lettrap.com.ar/nota/2022-10-26-20-53-0-no-renunciar-a-los-avances-logrados>.

Tullio, A. (2021). *La persistente vigencia de las primarias abiertas simultáneas y obligatorias en Argentina*. Documento de trabajo del Observatorio Reformas Políticas de América Latina, junio 2021. Recuperado de <https://reformaspoliticas.org/alejandro-tullio-2/>

Tullio, A. y Alvarez Travieso, M. F. (2015). *El desafío de la reforma política*. Buenos Aires. Prometeo Libros.

Warren, S. (2022). *Democratizing candidate selection: Controlled turnover in Botswana's Bulela Ditswe primaries*. *Party Politics*, 28:2.

Wynne, L., François, A., Syed, F. y Hacheet, F. (2022). *Movement-based parties in comparative perspective: innovations in candidate selection*. National Democratic Institute and The London School of Economics and Political Science. Inédito.

Anexos – Datos sobre eficacia de las PASO

Para determinar el grado de eficacia en el logro de cada uno de los dos objetivos de las PASO –democratización en la selección de candidaturas y reducción de la fragmentación– planteamos una serie de parámetros e indicadores que se presentan a continuación en la **Tabla 6**.

TABLA 6. Indicadores del logro de los objetivos propuestos por las PASO

Objetivos generales	Objetivos específicos	Herramientas	Indicadores
Democratizar a los partidos	Garantizar derecho a competir por las candidaturas	Posibilidad de presenta lista cumpliendo los requisitos fijados en la ley	1. Competencia en elecciones equitativas por las candidaturas partidarias 2. Porcentaje de agrupaciones que en cada categoría de cargos presentan opciones alternativas al electorado y niveles de competitividad.
	Acercar a los ciudadanos a los partidos mediante la elección de candidaturas	Elecciones abiertas y obligatorias para la selección de candidaturas	3. Niveles de confianza en los partidos, afiliación a partidos, participación electoral
Ordenar el sistema de partidos	Reducir el número de partidos	Leve aumento de los requisitos para formar partidos de 0,4% de adhesiones a 0,4% de afiliaciones	1. Número de partidos nacionales y de distrito reconocidos
	Reducir la fragmentación de la oferta electoral	1,5% de votos en PASO como requisito de acceso a las elecciones generales	2. Cantidad de listas que se presentan a competir en las distintas categorías de cargos electivos 3. Institucionalización del sistema partidario o estabilidad en la estructura de la competencia

Fuente: elaboración propia

Democratización en la selección de candidaturas

1. El derecho a competir en elecciones equitativas por las candidaturas partidarias

El objetivo de asegurar las condiciones de una competencia equitativa se mide por las garantías que ofrece la ley al respecto y por el modo en el que esas garantías se cumplen en la práctica. La eficacia en el logro de este objetivo se verifica en primer lugar con la vigencia plena de la ley. La experiencia sugiere que esta posibilidad existe en el régimen vigente: cualquier dirigente o grupo interno con cierto nivel de representatividad ha podido presentar listas para competir en las primarias nacionales, contando con las

garantías que la legislación prevé, lo cual incluye financiamiento público y acceso gratuito a los medios de comunicación audiovisuales.

No obstante, cabe remarcar que algunos actores del sistema político consideran que el poder de las juntas electorales de las agrupaciones para oficializar las listas internas deriva en ocasiones en rechazos discrecionales que vulneran el derecho a competir establecido por la ley. Aunque no contamos con datos certeros del porcentaje ni cantidad de listas a las que se les niega el derecho a participar, esta práctica parece darse con mayor frecuencia en el marco de candidaturas provinciales y municipales que en las que refieren a cargos nacionales.

2. La participación ciudadana en la definición de las candidaturas

La reforma no sólo incorporó la posibilidad de competir. También apuntó a que esa competencia efectivamente ocurra en forma amplia, y lo hizo bajo la premisa explícita de que de este modo se fortalecería la legitimidad de los partidos y sus candidaturas. Es por ello que los analistas suelen prestar especial atención al porcentaje de agrupaciones que presentan más de una opción o lista. En rigor, medir cuánto “se usan” las PASO ha sido la forma más extendida de evaluar el régimen de primarias (Alles et al, 2021; Cruz 2021; Gallo 2021).

La participación de todo el electorado en tres instancias de PASO presidenciales contribuyó a seleccionar candidatos y candidatas únicamente en el caso de tres agrupaciones en el proceso electoral de 2015. En solo uno de esos tres casos – la elección del Frente de Izquierda, que sumó 3,08% del total de los votos válidos - se trató de una compulsa competitiva, con un resultado abierto³⁰.

La evaluación resulta más matizada respecto a las categorías legislativas nacionales. Como se observa en el **Gráfico 1**, en promedio desde su primera implementación en 2011, han tenido primarias con competencia para conformar listas de diputados un 20,43% de las agrupaciones. El promedio varía entre distritos y también entre diferentes elecciones pero en términos generales cabe decir que aproximadamente una de cada cinco agrupaciones somete la conformación de sus listas de candidatos y candidatas a una competencia abierta al voto ciudadano.

Cuando las elecciones son únicamente legislativas tiende a aumentar y se reduce cuando la elección legislativa coincide con la presidencial, seguramente porque en las elecciones presidenciales no ha habido casi primarias con competencia. La elección legislativa de 2021 ha sido la de mayor porcentaje de primarias con competencia.

En la categoría senadores nacionales como muestra el **Gráfico 2** los datos ofrecen un panorama similar al de diputados, incluso con algo menos de competencia.

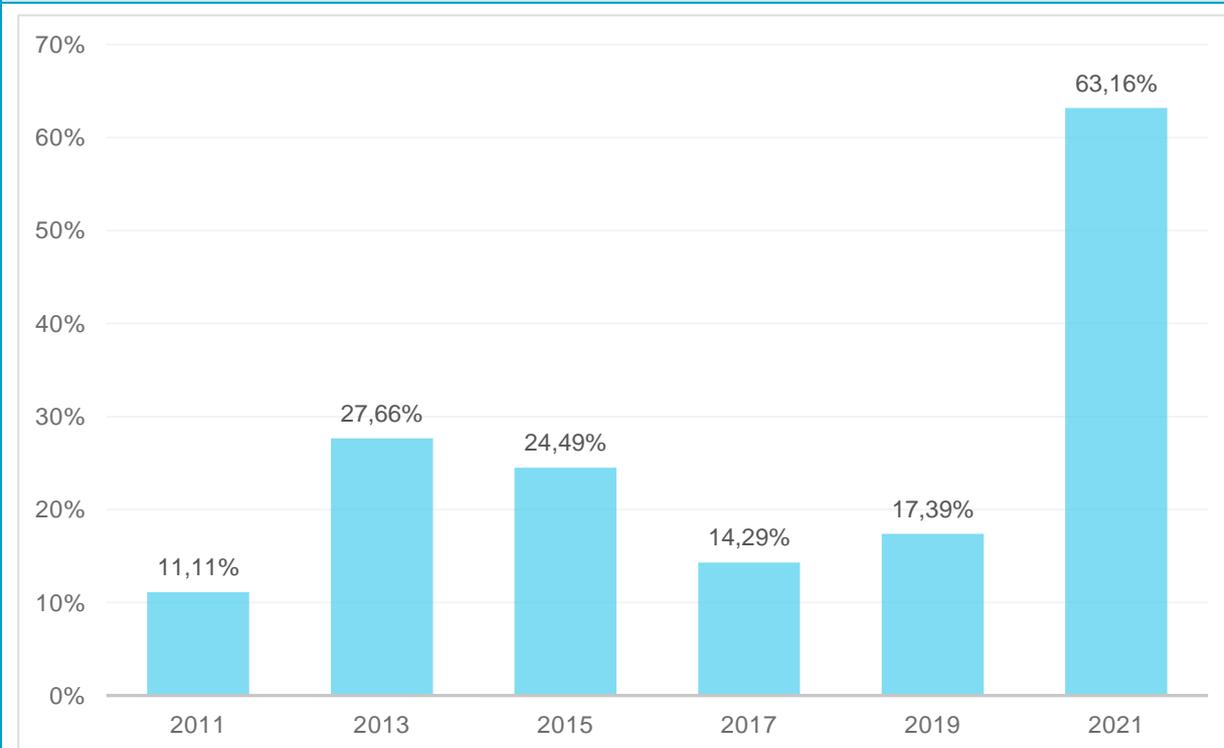
³⁰ Consideramos elecciones competitivas aquellas con una distancia de menos de 15 puntos porcentuales entre primero y segundo candidato o lista con más votos.

GRÁFICO 1. Proporción de agrupaciones con competencia interna. Diputados/as nacionales (2011-2021)



Fuente: elaboración propia

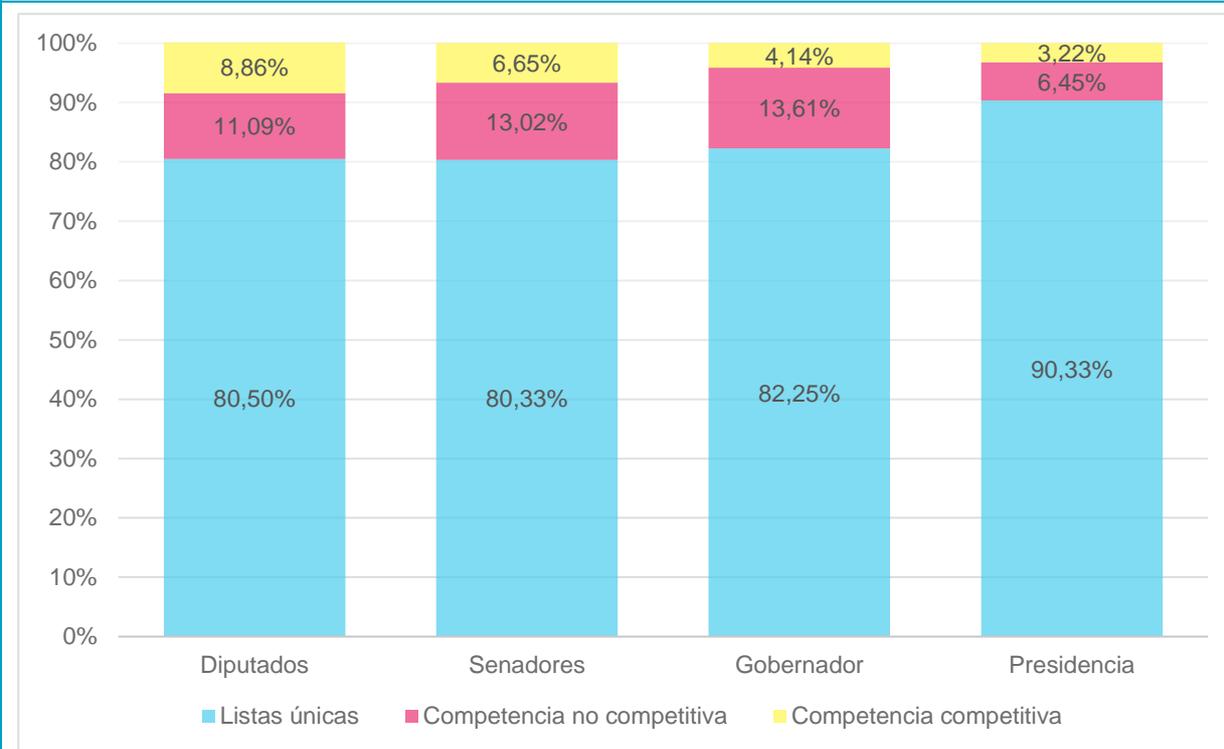
GRÁFICO 2. Proporción de agrupaciones con competencia interna. Senadores/as nacionales (2011-2021)



Fuente: elaboración propia

El **Gráfico 3** muestra el porcentaje de agrupaciones con competencia y también con competitividad en las categorías de diputados, senadores, y presidente en los seis procesos electorales entre 2011 y 2021 agregados. El gráfico incorpora también la categoría gobernador, tomando en cuenta aquellas elecciones provinciales realizadas bajo la vigencia de alguna forma de primarias, sean estas idénticas o no a las nacionales.

GRÁFICO 3. Proporción de agrupaciones con competencia interna y niveles de competitividad agregados por categoría 2011-2021



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ariadna Gallo, 2021.

Desde 2011, sólo el 8,82% de las primarias para la categoría diputados han sido competitivas, es decir, aquellas que presentan una diferencia menor a 15 puntos entre las listas más votadas. El número es más bajo para el resto de las categorías: 5,68% en senadores, 4,14% en gobernador, y 3,22% en presidente.

En análisis sobre la cantidad de agrupaciones que presentan más de una lista interna como indicador del éxito del régimen de primarias debería complementarse con una consideración adicional. La búsqueda de financiamiento es a menudo una motivación que lleva a las agrupaciones pequeñas a presentar más de una lista. Este incentivo se puso de manifiesto en las PASO de 2017, luego de un fallo de la Corte Suprema que llevó a que la distribución de fondos públicos para la impresión de boletas electorales se multiplicara según la cantidad de listas presentadas por cada agrupación, en lugar de ejecutarse en un monto fijo por agrupación, tal como lo establece la letra de la ley³¹.

³¹ Se trata del fallo Alianza UNEN c. Estado nacional, de julio de 2015. La ley 26571 indica en su artículo 32 que el Ministerio del Interior "otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a 1 boleta por elector." Estos aportes "serán distribuidos por la agrupación política entre las listas de precandidatos y precandidatas oficializados en partes iguales". El fallo, a diferencia del espíritu de la ley, interpretó que correspondía entregar una boleta por elector a cada lista de cada agrupación.

A partir de dicho fallo el número de listas se incrementó para el proceso electoral de 2017 en un 41% respecto a 2015, especialmente en agrupaciones pequeñas. La multiplicación de listas en partidos pequeños distorsiona los resultados sobre “uso” de las PASO basadas en este indicador³².

Si se toma como universo de análisis únicamente a aquellas agrupaciones políticas que superaron el umbral del 1,5% para competir en las generales, mostraría que el porcentaje de agrupaciones con competencia interna es todavía menor al reseñado anteriormente.

3. El fortalecimiento del vínculo partidos-sociedad

¿Puede un mecanismo de selección de candidaturas fortalecer el vínculo entre los partidos y la sociedad? La expansión de las primarias en las democracias contemporáneas, una tendencia identificada para América Latina (Freidenberg, 2016) y para las democracias establecidas (Cross et al, 2016), se justifica usualmente en estos términos: abrir la selección de candidaturas a la participación popular contribuirá a dotar de mayor legitimidad a los partidos (Shomer et al, 2016; Cordero y Collier, 2018).

Los informes de opinión pública de Latinobarómetro muestran que en 2010, un año antes de la primera implementación de las PASO, un 21% de argentinos manifestaba confiar en los partidos políticos. En 2017 este porcentaje se había reducido a un 18% y en 2021 a 11%. En el transcurso de estos años ha habido múltiples variables que pueden haber contribuido a erosionar la confianza ciudadana en los partidos. En rigor, el descenso en la confianza registrado por Argentina es muy similar al de la media de América Latina, que pasó de 23% en 2010 a 13% en 2021³³.

Pero si el objetivo “democratizador” de las PASO apuntaba a restablecer la confianza de la ciudadanía en los partidos, está claro que no hubo avances en ese sentido (Alles et al 2021).

Un indicador alternativo a observar es el del número de miembros de los partidos. La apertura de los procesos de nominación de candidatos y candidaturas apuntaba a alentar, según decían los fundamentos del proyecto, “la participación de todos los ciudadanos en la vida de los partidos políticos”. En este caso lo que se observa es que el número de afiliados ha mantenido en este período un alto grado de estabilidad: mientras los partidos contaban en su conjunto con 8.211.699 en 2011, en 2021 el número pasó a ser de 8.103.240, es decir una reducción del 1,3 por ciento³⁴.

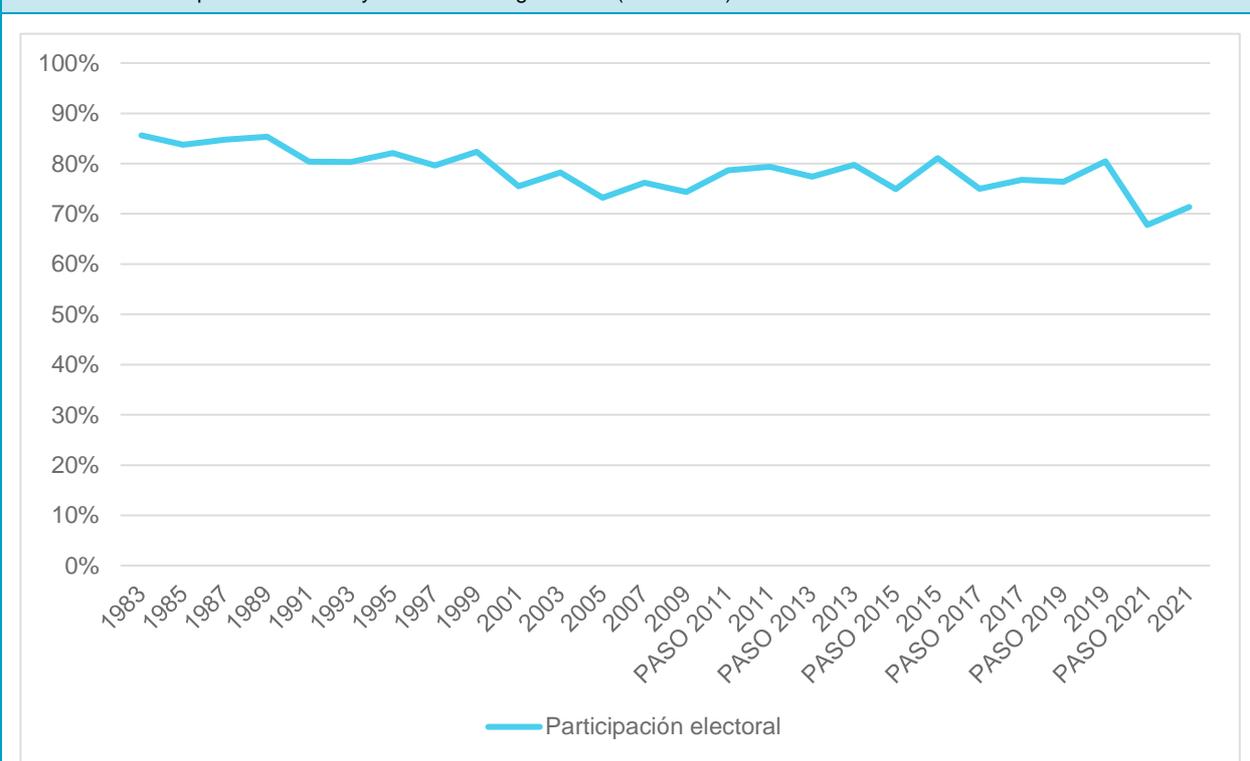
Con respecto a la participación ciudadana, como se observa en el **Gráfico 4** la experiencia muestra que el nivel de asistencia en las primarias es algunos puntos menores que en las elecciones generales. En el mismo sentido, también en cinco de los seis procesos electorales el voto en blanco ha sido más alto en las PASO que en las elecciones generales. En promedio, desde 2011, el promedio de voto blanco para las elecciones generales es de 2.9%, mientras que en las PASO es un punto más alto.

³² La cuestión de la multiplicación de listas para obtener financiamiento tomó estado público en razón de que la agrupación liderada por el dirigente de ultraderecha Alejandro Biondini presentó seis listas para senadores nacionales en la Provincia de Buenos Aires. Pero estrategias equivalentes fueron adoptadas por otros partidos o alianzas pequeños en diferentes distritos grandes. Por ejemplo en Santa Fe la Alianza Espacio Grande presentó 12 listas, sumando entre todas ellas el 1,8% de votos, mientras que el Partido del Campo Popular presentó 7 listas, con un total de 1,4% de votos. En la Provincia de Buenos Aires el Partido Federal multiplicó por cuatro su financiamiento presentando cuatro listas, que reunieron en total el 0,33%, y en Córdoba PAIS hizo lo mismo, para recibir entre todas ellas el 1,04%.

³³ Alles et al (2021) analizan en profundidad este punto y alcanzan la misma conclusión sobre la base de los datos del Barómetro de las Américas (LA-POP)

³⁴ Los números de miembros de partidos en Argentina son comparativamente altos. La ausencia de cuotas o de cualquier otra obligación, y sobre todo el hecho de que una vez afiliada una persona ésta permanece en calidad de tal mientras no realice un trámite específico para desafiliarse, explican por qué muchos partidos tienen más miembros que votos. Precisamente bajo tales condiciones el descenso en el número de miembros da cuenta de la ausencia de un acercamiento entre ciudadanos y partidos.

GRÁFICO 4. Participación en PASO y en elecciones generales (1983-2021)



Fuente: elaboración propia

Una mirada optimista sugiere que la participación no es significativamente menor en las PASO que en las generales y que sigue siendo una tasa de participación alta si se compara con otras democracias. Una perspectiva más pesimista en cambio plantea que pese a que ambos procesos son igualmente obligatorios, y que la no concurrencia conlleva iguales sanciones, hay aproximadamente un 3 por ciento del electorado que participa en las elecciones generales y no lo hace en las PASO.

Finalmente, las encuestas de opinión pública no son auspiciosas respecto a la percepción ciudadana del rol de las PASO. En junio de 2021 una encuesta consultó qué hacer con las PASO, con cuatro opciones disponibles. Mantener las PASO recibió un 37% de las preferencias, eliminarlas un 26%, hacerlas optativas un 38%, restando un 9% que prefirió no responder. En septiembre del mismo año 2021, tras la realización de las primarias, se reiteró la encuesta. Esta vez la opción por mantener las PASO reunió un 27% (10% menos que tres meses atrás); se mantuvo estable el de quienes prefieren eliminarlas, con un 27%, y se redujo apenas el de quienes prefieren hacerlas optativas (34%). El 12% optó por no responder³⁵.

Reducir la fragmentación del sistema partidario

El objetivo de reducir la fragmentación ofrece indicadores claros para su medición. Por un lado, corresponde observar la evolución del número de partidos reconocidos, tanto en términos de partidos de distrito como nacionales. Por otro lado, es preciso medir la evolución de la oferta electoral, esto es la cantidad de listas que se presentan a competir

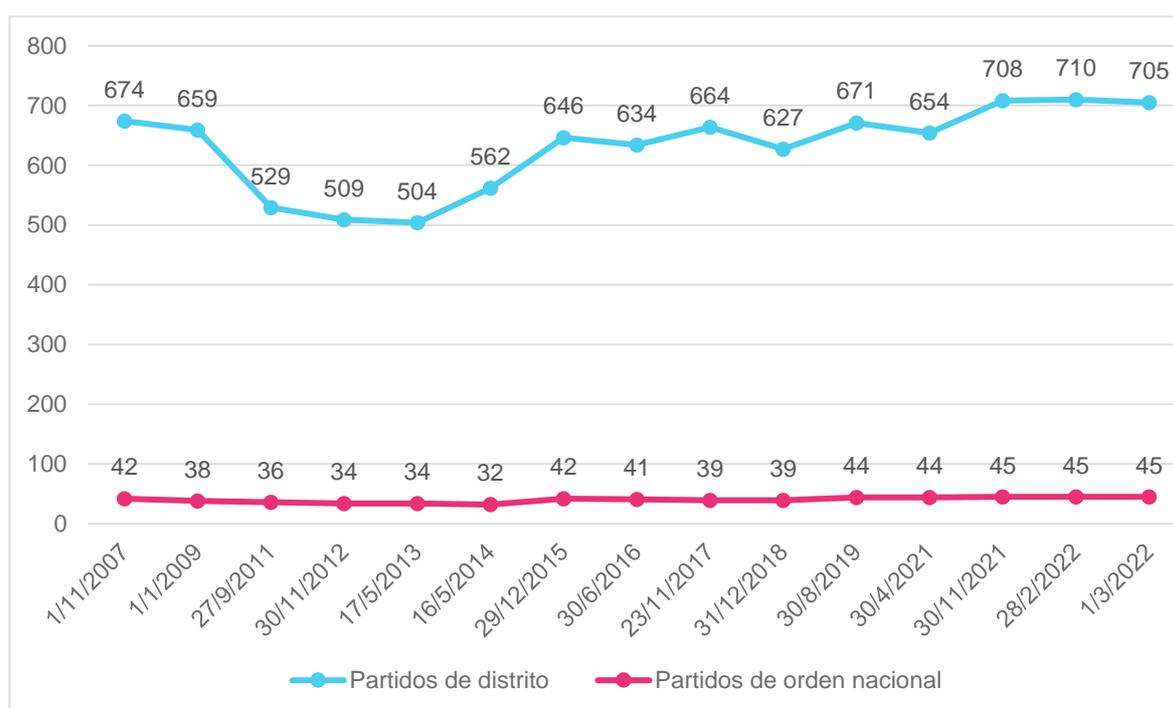
³⁵ Encuestas realizada por la consultora Opinaia en junio de 2021.

en las distintas categorías de cargos electivos. Más en general, es importante evaluar cómo han impactado las PASO sobre la institucionalización del sistema partidario, lo cual implica prestar atención a la estabilidad en la estructura de la competencia (Mairwaring, 2018).

1. Reducción del número de partidos

Durante los primeros años de vigencia de la ley efectivamente se produjo un descenso en el número de partidos reconocidos. Como evidencia el **Gráfico 5**, de 674 partidos de distrito y 42 partidos nacionales con reconocimiento a fines de 2007 se pasó a 504 partidos de distrito y 34 partidos nacionales en mayo de 2013. A partir de ese momento, sin embargo, la tendencia comenzó a revertirse, al punto que en octubre de 2022 el número de partidos con reconocimiento superó los niveles previos a las PASO: 701 partidos de distrito y 46 partidos nacionales³⁶.

GRÁFICO 5. Evolución de partidos nacionales y de distrito reconocidos (2007 – 2021)



Fuente: elaboración propia en base al Observatorio Político Electoral del Ministerio del Interior.

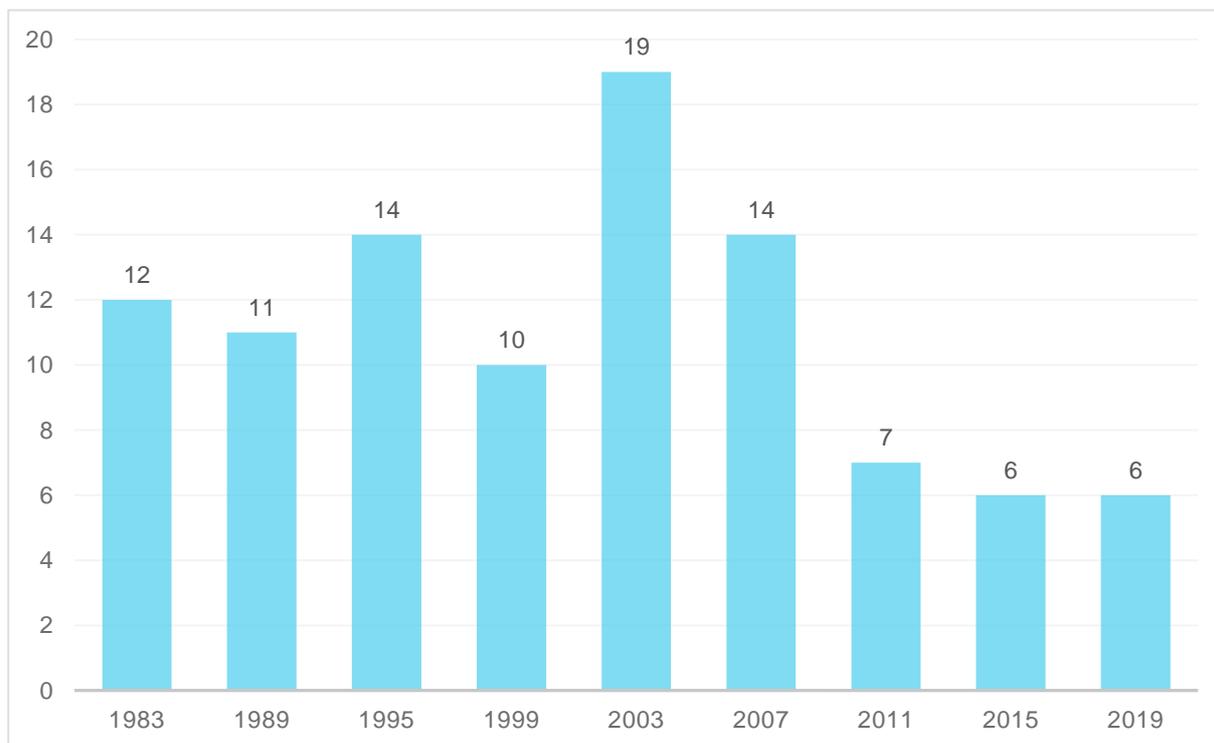
El leve incremento en los requisitos para registrar partidos - de 0.4% de adhesiones a afiliaciones- resultó ineficaz para el logro de este objetivo.

³⁶ Datos de la Cámara Nacional Electoral. <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/partidosdatos.php>. Acceso el 19 de noviembre de 2022.

2. Reducción de la fragmentación electoral

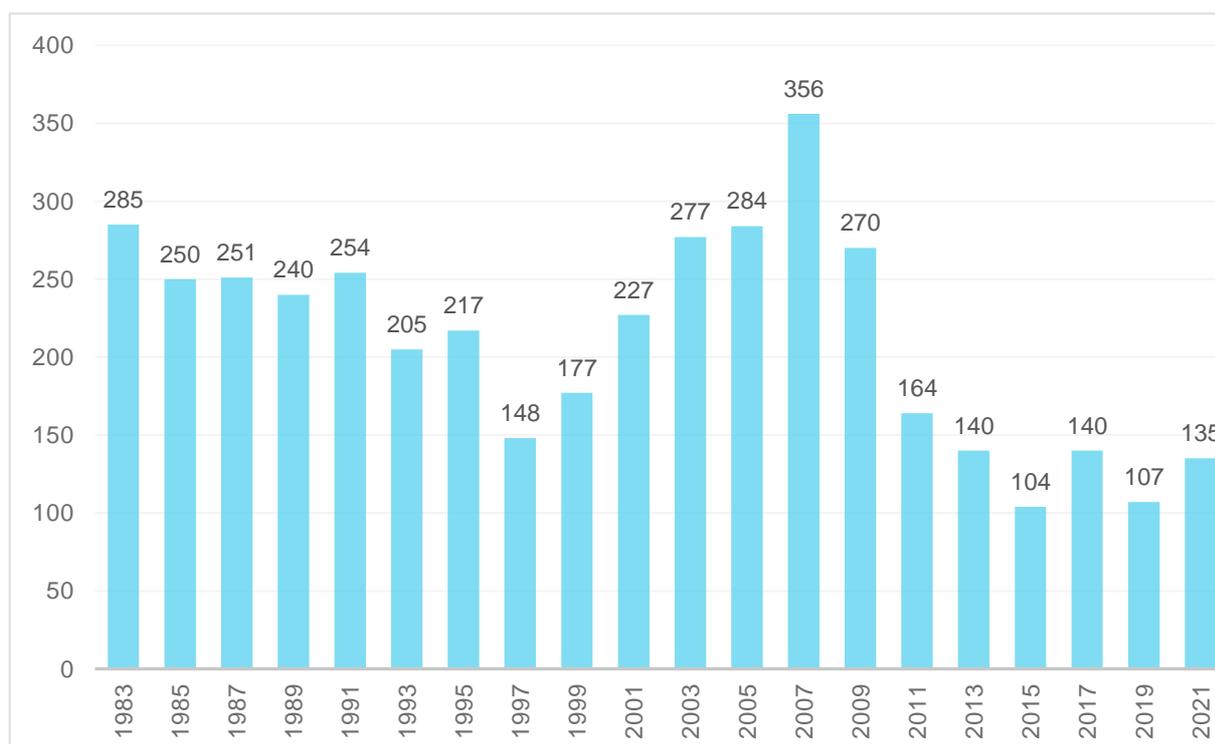
Como se observa en el **Gráfico 6** y el **Gráfico 7**, pese a que el número de partidos no tuvo el descenso buscado, sí se ha producido una reducción de la oferta electoral en las elecciones generales, tanto a nivel presidencial como en las categorías legislativas.

GRÁFICO 6. Evolución de la oferta electoral (cantidad de listas) en la categoría presidencial, elecciones generales (1983-2019)



Fuente: elaboración propia

GRÁFICO 7. Evolución de la oferta electoral (cantidad de listas) en la categoría diputados/as nacionales, elecciones generales (1983-2021)



Fuente: elaboración propia

La oferta electoral había ascendido fuertemente entre 2001 y 2007. Desde la implementación de las PASO, en 2011, se verifica una clara tendencia inversa. En la categoría presidencial de las 12 fórmulas presentadas en 1983 se llegó al pico de 19 en 2003. A partir de 2011 se produce una marcada reducción, la cual se mantiene a lo largo de los últimos tres procesos electorales.

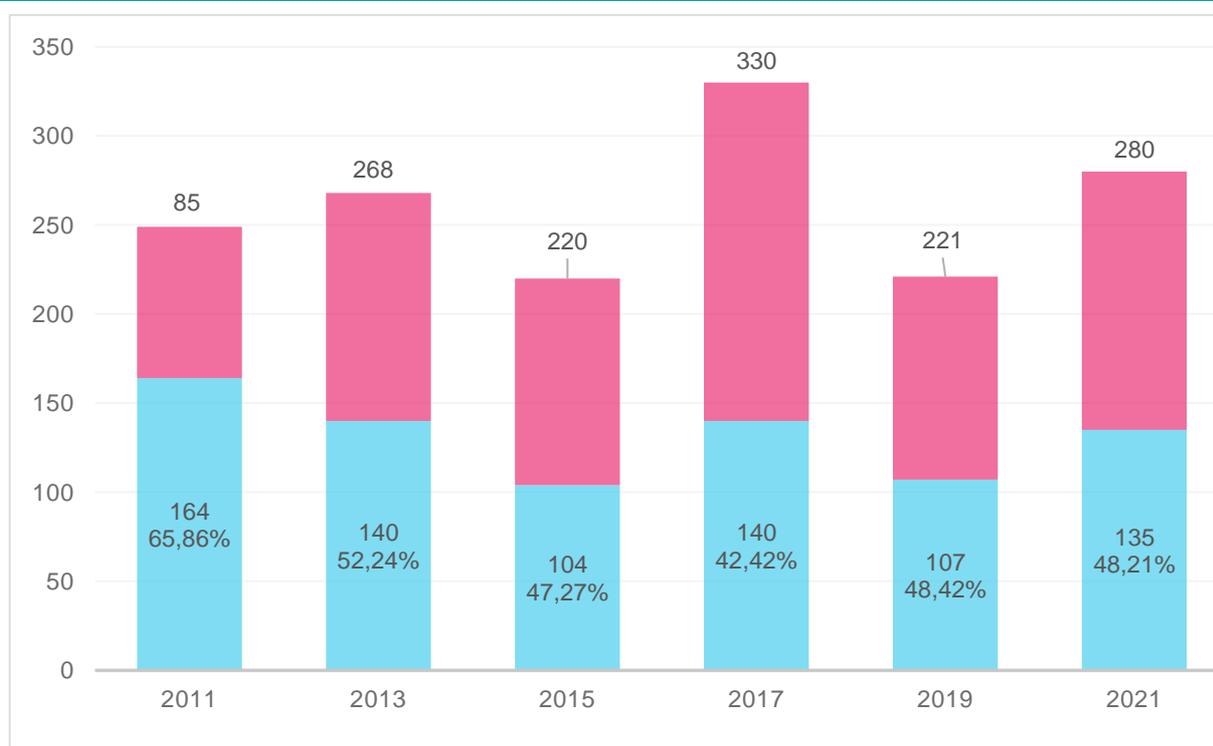
Una misma tendencia es observable en el total de listas presentadas para diputados nacionales. A fines de la década de 1990 la cantidad de listas comenzó a crecer de la mano de la fragmentación partidaria, pasando del piso de 148 en 1997 a 277 en 2003. Todavía el número siguió en ascenso hasta llegar al máximo de 356 en 2007. Ya en 2009 el número se redujo a 270, pero fue con la implementación de las PASO que se observa un descenso más notable, con 104, 140, 107 y 135 listas en las últimas cuatro elecciones generales para diputados nacionales³⁷.

La implementación de las PASO muestra una fuerte correlación con la reducción de la oferta electoral en las elecciones generales. Un efecto no esperado que pocas veces se menciona es el impacto que esta reducción en la oferta tuvo sobre la proporcionalidad entre votos y bancas. Alles et al (2021) muestran que el índice de proporcionalidad de Gallagher retomó los valores de la década de los 80s.

Cabe señalar que esta reducción de la oferta electoral se circunscribe a las elecciones generales lo cual sugiere que obedece al efecto del umbral (Santoro, 2020). Para llegar a las elecciones generales se presentan en las PASO una cantidad de agrupaciones que no difiere en número de lo que ocurría antes de la sanción de la Ley 26.571. En el **Gráfico 8** se puede observar la proporción de listas que pasan a las elecciones generales.

³⁷ Cuando las elecciones legislativas coinciden con las presidenciales el número de listas es menor. La elección presidencial tiene un efecto reductor sobre el número de listas legislativas.

GRÁFICO 8. Cantidad de listas de diputados/as nacionales que se presentan a las PASO y proporción de listas que pasan a las elecciones generales (2011-2021)

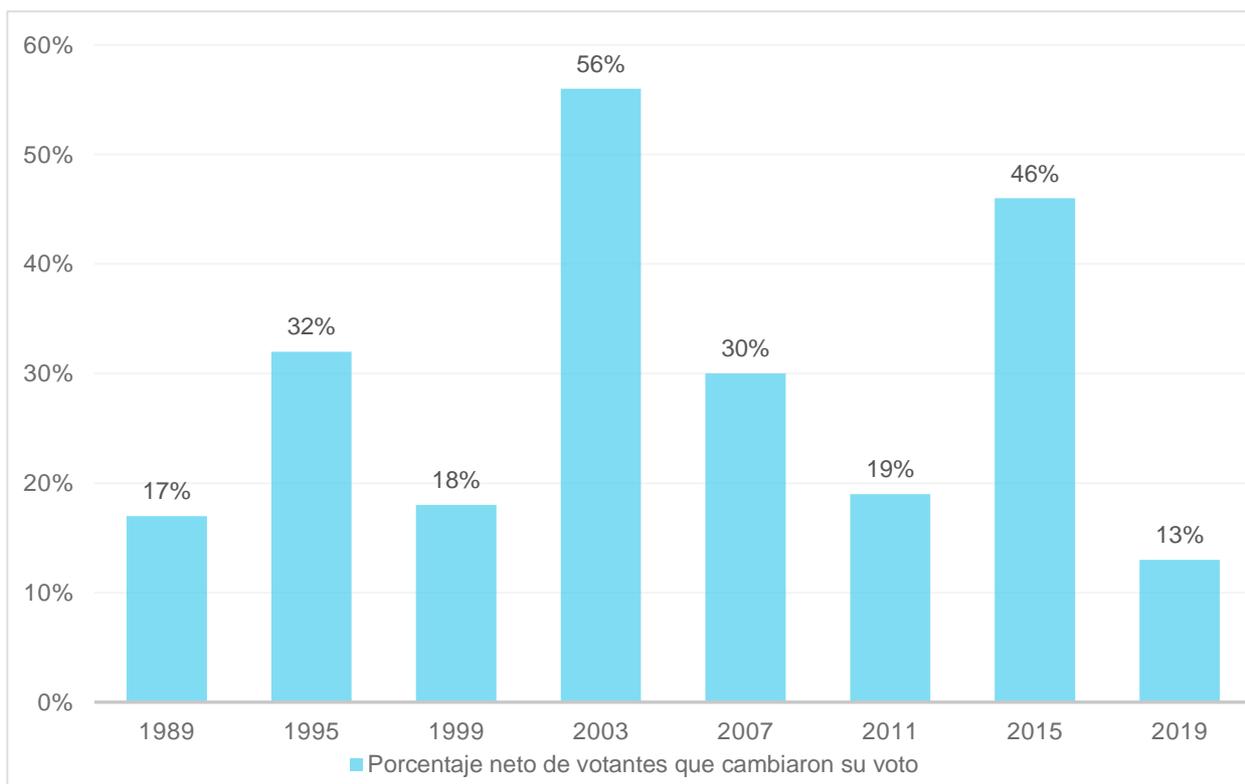


Fuente: elaboración propia

3. Las PASO y la institucionalización del sistema partidario

Desde el año 2015 se ha producido en Argentina una cierta reestructuración del sistema partidario en términos de la presencia de dos grandes coaliciones nacionalizadas, cuyas identidades y contornos se muestran relativamente estables, ambas con posibilidades de imponerse en elecciones nacionales y provinciales. En diciembre de 2022 entre ambas controlan más del 85 por ciento de los bloques legislativos nacionales. Los indicadores de volatilidad electoral, así como de número efectivo de partidos electorales y legislativos sugieren una reinstitucionalización del sistema partidario (Degiusti y Scherlis, 2020).

GRÁFICO 9. Volatilidad electoral presidencial (1989-2019)



Fuente: Degiusti y Scherlis (2020).

Acerca de la autora y el autor



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Gerardo Scherlis

– Investigador asociado del Programa de Instituciones Políticas

Doctor cum laude en Ciencia Política (Universidad de Leiden), abogado (Universidad de Buenos Aires), licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Carolina Tchintian

– Directora del Programa de Instituciones Políticas

Doctora en Ciencia Política (Rice University), magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

El programa de Instituciones Políticas agradece a Alejandro Tullio, Ana María Mustapic, Claudia Catalán, Hernán Gonçalves, Juan Manuel Abal Medina, María Inés Tula, María Page, Sebastián Galmarini y Silvia Lospennato por su participación y aportes realizados en la mesa de diálogo sobre las PASO.

Además, se agradece especialmente el constante apoyo de Francisco Herrero, Andrea Fernández y Diego Torres cuya mirada atenta y comentarios enriquecieron este documento y las actividades que lo hicieron posible.

Para citar este documento:

Scherlis, G. y Tchintian, C. (febrero de 2023). *Partidos políticos y selección de candidaturas: las PASO, en debate*. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Los Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

