

Sistema de primarias abiertas, simultaneas y obligatorias en la Argentina: análisis y recomendaciones

Por Carlos Fara¹

La ley 26.571 introdujo cambios sensibles en los principios sobre los que se fundamenta la competencia político-electoral a nivel nacional a través de la modificación del Código Penal Argentino (ley 19.945), la ley Orgánica de los Partidos Políticos (23.298) y la ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (26.215). Cabe destacar que las regulaciones introducidas por esta ley rigen solamente para las elecciones nacionales dado el sistema federal argentino aunque, como se verá, muchas provincias han adherido a sus disposiciones. Ahora bien, en lo que respecta al propio funcionamiento de la norma, luego de dos elecciones en las cuales se aplicó la modalidad de las PASO siguen existiendo cuestionamientos respecto al alcance de este proceso.

Este Documento fue elaborado gracias al generoso apoyo de la agencia canadiense International Development Research Center (IDRC), quien financió el proyecto A CRISIS OF LEGITIMACY: CHALLENGES TO THE POLITICAL ORDER IN ARGENTINA, CHILE AND URUGUAY (107015-001).

¹ El autor agradece la colaboración de los Lics. Julio Yedro y Carlos Serrano, y la Dra. Ma. Laura Tagina.

Carlos Fara es especialista en Opinión Pública, Campañas Electorales, Estrategias de Comunicación y Marketing Gubernamental. Ha sido galardonado con el Premio Aristóteles a la Excelencia 2010, en reconocimiento al trabajo realizado en elecciones en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, integrando el Dream Team del año que se compone por los 10 mejores consultores del mundo en materia de campañas políticas. También ha ganado el premio EIKON de Oro por mejor campaña de comunicación de gobierno (2010) por el caso Mar del Plata (Argentina). Es coautor del Manual de Marketing y Comunicación Política “Acciones para una Buena Comunicación”, editado por la Fundación Adenauer en Argentina. Es presidente de la Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos, socio de la Asociación Internacional de Consultores Políticos y Director del Consejo Consultivo de CADAL.



1. Introducción

En el año 2009, luego de las elecciones legislativas de medio término y antes de que asumieran los legisladores electos, el gobierno argentino presentó al Congreso de la Nación el Proyecto de Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral que, entre otras modificaciones, introducía la modalidad de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) para seleccionar las candidaturas a cargos nacionales.

El proyecto había sido elaborado a partir de un proceso de diálogo político convocado por el gobierno nacional y que había contado con la participación de todos los partidos con representación parlamentaria, organizaciones especializadas de la sociedad civil, expertos y académicos, además de la Justicia Nacional Electoral.

Como consta en sus fundamentos, la iniciativa legislativa tenía por objeto *“regular de manera equitativa y democrática el desenvolvimiento del sistema de representación, recogiendo así un reclamo de la ciudadanía y saldando a la vez una deuda pendiente que todo el arco político tiene consigo mismo”*. La premisa que orientaba la reforma era que *“consolidar la democracia en el interior de los partidos políticos es un requisito para su propia consolidación. Estas organizaciones siempre corren el riesgo de generar y perpetuar cúpulas poco representativas de sus bases por lo que la renovación en el seno de los partidos políticos y en la selección de sus candidatos debe ser una tarea activamente buscada por toda la sociedad y por la legislación electoral y partidaria.”*

Junto con el objetivo de democratizar los partidos políticos, la reforma buscó dotar de transparencia y equidad al sistema electoral, así como promover una reestructuración del sistema de partidos y simplificar la oferta política disponible.

2. Contexto político-institucional

a. Normativa electoral vigente

En Argentina, los cargos de Presidente y Vicepresidente de la Nación son elegidos de forma directa en distrito único. Cada elector vota por una fórmula indivisible de candidatos, resultando elegida la más votada en primera vuelta cuando ésta supera el 45% de los sufragios válidamente emitidos, o cuando alcanzando el 40% obtiene una distancia mínima de diez puntos porcentuales respecto de la segunda. Si no se cumplen estas situaciones, se celebra una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas.

La Cámara Alta se compone de 72 senadores – tres por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires – elegidos en forma directa. Para su elección se aplica el sistema mayoritario, directo y por lista incompleta, obteniendo en cada distrito dos bancas el partido con el mayor número de votos y una banca el partido que le sigue en cantidad de sufragios. El senado se renueva por tercios cada dos años, lo cual implica que en cada elección se ponen en consideración las bancas de ocho distritos. Los senadores cuentan con un mandato de seis años. En virtud de la ley de cupo femenino, cada fórmula debe incluir a candidatos de ambos sexos.

Por su parte, la Cámara de Diputados está compuesta por 257 legisladores electos en forma directa en distritos conformados por las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en una cantidad proporcional a la población de cada uno de estos distritos pero con un piso mínimo compartido de cinco diputados, lo cual introduce un sesgo de desproporcionalidad en el sistema. Cada elector vota únicamente por una lista partidaria, cuyo número de integrantes es igual al de los cargos a renovar, más los suplentes. Rige también el cupo femenino, que implica que al menos una de cada tres candidaturas con posibilidades de resultar electas debe ser ocupada por una mujer. Para la conversión de votos en escaños se aplica la fórmula D'Hont, con un umbral del 3% del total de electores de cada distrito. De no alcanzar ese umbral, la fórmula no participa directamente en la distribución de votos. La cámara se renueva por mitades cada dos años y los diputados cumplen un mandato de cuatro años.

Cabe destacar el sesgo mayoritario de un sistema que en principio es proporcional, debido a la combinación del sistema D'Hont con la reducida magnitud de muchos distritos, producto de la desigual distribución poblacional en el país.

Para la votación se utilizan boletas divididas por líneas de puntos en tantos cuerpos como cargos haya para elegir y se permite al elector cortar las boletas a efectos de seleccionar a diferentes partidos para diferentes cargos. No existe la opción de que el elector seleccione para cuerpos colegiados a candidatos de diferentes partidos políticos. Es importante destacar que el federalismo argentino implica la convivencia del sistema electoral nacional con sistemas electorales provinciales que en ocasiones coinciden, aunque en varios casos divergen. Cuando existe

coincidencia normativa, y concurrencia de las elecciones, se utiliza una misma boleta, lo cual puede incidir hacia la nacionalización de las preferencias. Si bien el “corte de boleta” ha crecido sistemáticamente desde 1983, lo ha hecho con fluctuaciones. También, las provincias tienen la opción estratégica de no hacer coincidir sus elecciones con las nacionales. En ese sentido, la tendencia es a la inversa, descomponiendo el sistema de partidos nacionales y fortaleciendo a las opciones locales. En estas situaciones, el Partido Justicialista ha liderado en los últimos años las coaliciones que sostienen la relativa nacionalización del sistema.

En las elecciones nacionales no se permiten candidaturas independientes debido a una cláusula constitucional, aunque cada partido político puede incluir en sus listas a candidatos que no se encuentren afiliados al mismo.

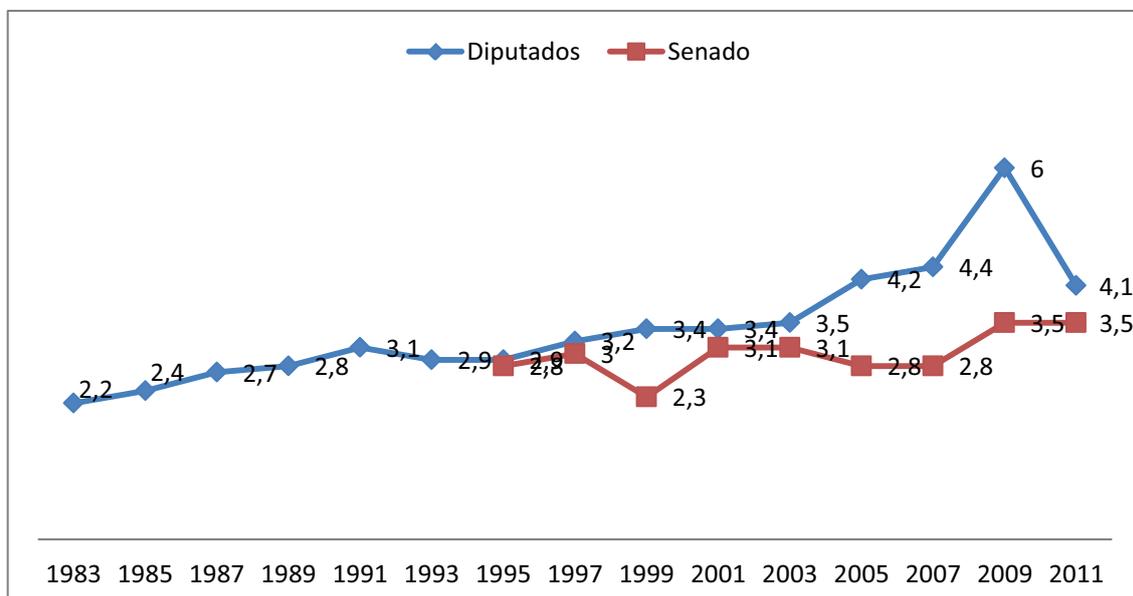
b. Número efectivo de partidos

Desde el retorno a la democracia y hasta las elecciones previas a la introducción de las PASO, el número efectivo de partidos legislativos en ambas cámaras del Congreso de la Nación registraba una tendencia al alza, aunque con altibajos.

El número efectivo de partidos parlamentarios² mide cuántos partidos alcanzan representación en el órgano legislativo, teniendo en cuenta el tamaño relativo de los mismos. Esto permite ofrecer una pauta del grado de fragmentación del sistema de partidos. Según este indicador, entre 1983 y 1995, con la excepción de 1991, el número efectivo de partidos parlamentarios se ubicaba en torno a valores bipartidistas. En 1991, en cambio, y en las sucesivas elecciones a partir de 1997, el número efectivo de partidos se corresponde con un pluralismo limitado. A partir de 2005, por un incremento en el número de partidos, el sistema argentino pasa a la categoría de un pluralismo extremo, alcanzando un valor máximo de 6,0 partidos en las elecciones de 2009, anteriores a la introducción de las PASO.

El incremento fue más un poco moderado en el Senado de la Nación, que parte de un bipartidismo en 1995 (año que se celebró la primera elección directa en esta Cámara) hasta un pluralismo limitado en 2009. Los valores más bajos, comparados con la otra Cámara se explican por el hecho de que el PJ haya mantenido la mayoría absoluta de los votos por casi dos décadas y al sistema electoral que rige la elección de los senadores, de índole mayoritaria y conforme al cual esta Cámara se renueva por tercios cada dos años siendo los mandatos de seis años.

Gráfico 1. Número Efectivo de Partidos Legislativos 1983-2011



Fuente: María Laura Tagina. Argentina 2011: Fragmentación opositora y reelección presidencial

Con este contexto institucional como telón de fondo, la reforma política promovida en 2009 buscó evitar situaciones de fragmentación como la sucedida en el año 2003 cuando en la primera vuelta electoral ninguno de los 18 frentes que se presentaron en las elecciones presidenciales obtuvo más del 25% de los votos. La primera fuerza renunció y terminó asumiendo la fórmula Kirchner – Scioli, que había obtenido el segundo lugar, con sólo el 22,2% de los votos. En lo que respecta a elecciones únicamente legislativas, también se quiso evitar la atomización del sistema de partidos parlamentarios que se produjo en el año 2009 (ver Gráfico 1).

² Se utiliza la fórmula de Lakso y Taagepera (1979).

3. La Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral

La ley 26.571 introdujo cambios sensibles en los principios sobre los que se fundamenta la competencia político-electoral a nivel nacional a través de la modificación del Código Penal Argentino (ley 19.945), la ley Orgánica de los Partidos Políticos (23.298) y la ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (26.215). Entre otras modificaciones, la ley 26.571:

- instituyó el Sistema de Primarias Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (PASO);
- propuso requisitos adicionales para el reconocimiento de los partidos políticos, tanto distritales como nacionales;
- reguló las alianzas entre partidos políticos, los acuerdos de adhesión, las fusiones de partidos y la formación de confederaciones de partidos;
- modificó los requisitos para las afiliaciones partidarias estableciendo además la publicidad de los registros de afiliados;
- actualizó los requisitos para la presentación de los candidatos;
- prohibió las listas espejo y las candidaturas múltiples;
- otorgó la responsabilidad de la organización, el desarrollo y el control de las elecciones primarias y generales a la Justicia Nacional Electoral y al Ministerio del Interior;
- limitó el financiamiento privado de las campañas electorales y el tope de gastos para las campañas electorales, previendo la designación de responsables económicos-financieros de los partidos políticos;
- introdujo la distribución de espacios en medios de comunicación audiovisual para las elecciones primarias y generales conforme los principios de equidad y proporcionalidad;
- estableció la informatización del registro de electores, introduciéndose un padrón único no discriminando por sexo;
- modificó la gráfica de las boletas electorales, diferenciándolas por colores y permitiendo incluir la foto de los candidatos, con el fin de facilitar la emisión del sufragio.

Cabe destacar que las regulaciones introducidas por esta ley rigen solamente para las elecciones nacionales dado el sistema federal argentino aunque, como se verá, muchas provincias han adherido a sus disposiciones.

a. ¿Qué son las PASO?

El sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) constituye un mecanismo por el cual todas las agrupaciones políticas deben seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electoral, con voto secreto y obligatorio, aún en aquellos casos en los que los partidos presentaran una sola lista.

Su carácter **abierto** se desprende del hecho de que cualquier persona, esté afiliada o no, puede participar en la selección de los candidatos de cualquier partido político. Son **simultáneas** porque el proceso se realiza de forma paralela durante un mismo día para todos los partidos/alianzas. Asimismo, la simultaneidad de los comicios permite evitar que los partidarios de una opción participen en la interna de otro espacio, perjudicando a tal o cual candidato, lo cual podría alterar la oferta electoral de las elecciones generales. Por último, son **obligatorias** tanto para los partidos políticos que tengan pretensiones de presentarse a una elección general como para todos los ciudadanos registrados en edad de votar. Este aspecto es precisamente el que diferencia a las PASO del modelo uruguayo. Como refieren los fundamentos de la Ley, *“la condición de obligatoriedad del voto posibilita que una proporción importante del electorado se involucre y, por otra, imprime de representatividad y legitimidad a los precandidatos electos por cada agrupación política”*.

Previo a la aprobación de la ley la discusión se centró en dilucidar cuál era la base que justificara el carácter abierto de unas primarias, es decir, la participación de cualquier ciudadano en la elección del candidato de un partido al que no necesariamente está afiliado, y junto con ello, si esta participación debía ser obligatoria. Entre los defensores de la obligatoriedad del sistema se arguyó que ello iba en consonancia con lo que indica la Constitución argentina respecto a la obligatoriedad del sufragio general, que si las primarias constituyen un paso previo a las elecciones generales entonces éstas deberían ser también obligatorias. Asimismo se destacó la necesidad de impulsar que los electores asuman la “corresponsabilidad colectiva” de la selección de candidatos. No obstante, el concepto de obligatoriedad va más allá y está ligado con la idea de que en los países donde no se ha alcanzado un alto grado de madurez política, y para fortalecer cada vez más la institucionalidad, se hace necesario guiar

hacia la participación política. En su tratamiento legislativo el Senador Aníbal Fernández, ex Ministro del Interior del Gobierno de Cristina Kirchner, afirmó que *“como hay una resistencia o reticencia a participar, de ahí surge la condición de obligatoriedad que, además, va a generar una fuerte solidez en la representación de los partidos políticos”*.

En este punto, ha llamado la atención de los expertos consultados el hecho de que la obligatoriedad del voto en las primarias partidarias no fuera impugnado por los ciudadanos o por los partidos políticos. El argumento en contra de la obligatoriedad del voto en las primarias es que filosóficamente altera la propia esencia de los partidos políticos como asociaciones voluntarias. Asimismo, se ha argumentado que es el carácter obligatorio del voto lo que hace que las primarias sean más una encuesta de opinión disponible a las elites partidarias que un proceso transparente de selección de candidatos.

Retornando a las previsiones de la norma, la selección de los candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación de cada agrupación se hace a simple pluralidad de votos. Las fórmulas que no resulten seleccionadas no pueden competir para ningún otro cargo en la elección general.

Las candidaturas a senadores se eligen por lista completa a simple pluralidad de votos mientras que en la elección de diputados nacionales cada agrupación política aplica su propio sistema de distribución de cargos para integrar la lista definitiva. El único requisito formal será respetar la ley de cupo femenino. Si bien esta prerrogativa es criticada por los expertos, los responsables de la aplicación de la norma enfatizaron en la obligación de que las agrupaciones y alianzas determinen con anterioridad a las PASO cuál será la fórmula de distribución de lugares en las listas que se aplicará con el resultado de las primarias para las elecciones generales.

Por lo tanto, en el caso de la elección a Presidente y Vicepresidente y Senadores Nacionales los integrantes de la fórmula perdedora quedan excluidos completamente de las elecciones generales, es decir, no pueden pasar a competir por otro cargo electivo, lo cual potencia una dinámica excluyente al interior de los partidos.

La ley 26.571 también introdujo como requisito para participar en las elecciones generales que las agrupaciones políticas hayan obtenido un piso del 1,5% del total de votos emitidos en el distrito que se trate para cada categoría, sumando los votos obtenidos en todas sus lista internas. Esto implicó un desafío para las agrupaciones minoritarias que pretendían competir en la elección general.

Se prohibieron las listas espejo, es decir, listas idénticas entre sí, con los mismos candidatos, pero presentadas por diferentes partidos o frentes electorales, que sumaban luego los votos que cada una había recibido. Este recurso, por ejemplo, había sido utilizado en las elecciones de 2007 cuando, por ejemplo, cuatro agrupaciones diferentes habían oficializado la fórmula Sobisch-Asís³.

También se eliminó la posibilidad de que se presentasen candidaturas múltiples, estableciéndose que a nivel nacional los candidatos que se presenten en las elecciones primarias sólo lo puedan hacer en una sola agrupación política y para una sola categoría de cargos electivos. Esta práctica, también había sido bastante extendida en 2007. En aquella elección, Ricardo López Murphy se había presentado como candidato a Presidente y a Diputado Nacional. Pese a la nueva regulación nacional, y dado el sistema federal que rige las elecciones en el país, no se ha impedido que una misma persona sea candidata a un cargo en el nivel federal y, al mismo tiempo en caso de simultaneidad en una misma boleta, sea candidata a otro cargo a nivel local.

Sin embargo, en la reglamentación de la norma se creó una nueva figura jurídica, la de los **“acuerdos de adhesión”**, es decir, la posibilidad de que agrupaciones que hayan concurrido por separado a las elecciones primarias integren una misma boleta para las generales compartiendo alguna candidatura como, por ejemplo, la de Presidente. Los expertos consultados aducen que esta nueva figura jurídica funciona en la práctica como una *“colectora”*, lo que según refieren *“genera confusión en los votantes, proliferación de boletas e inequidad en el cuarto oscuro”*. En Santiago del Estero, por ejemplo, el Frente Cívico por Santiago y el Frente Popular participaron de las elecciones de 2013 con diferentes listas para legisladores nacionales y una misma candidatura a gobernador. Asimismo, estas fuerzas obtuvieron la mayor cantidad de votos, accediendo así a las tres bancas de senadores nacionales.

Asimismo, la legislación permite la existencia de **“alianzas cruzadas”**, esto es, coaliciones mediante las cuales candidatos de legisladores nacionales de un mismo partido apoyan a candidatos presidenciales diferentes según el distrito que se trate. Esto es posible porque la normativa establece que los partidos pueden conformar alianzas en forma independiente para cada categoría de cargos y, excepto en el caso de la fórmula presidencial, en cada distrito en forma independiente. De este modo, por ejemplo, en 2011 la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista presentaron una alianza para diputados nacionales en La Pampa mientras competían entre sí en las listas de diputados nacionales del resto de los distritos.

³ Movimiento de las Provincias Unidas, Partido Unión Popular, Movimiento por la Dignidad y Movimiento de Acción Vecinal.

En suma, a través de esta reforma, los procesos de selección de los candidatos quedan fuera de la órbita tradicional de los partidos políticos y pasan a constituir una primera etapa del proceso electoral. Sin embargo, las Juntas Electorales de los partidos guardan la prerrogativa de oficializar las listas de precandidatos, lo cual constituye un tamiz adicional que de todas formas existe para quienes deseen competir en una primaria. De todos modos, esto no ha dado lugar hasta el momento a ninguna denuncia de ningún sector por no poder acceder a las PASO.

4. Las PASO en marcha: las elecciones 2011 y 2013

Las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias se aplicaron por primera vez el 14 de agosto de 2011 para elegir candidatos a presidente y vicepresidente, diputados nacionales en todas las provincias y senadores nacionales en ocho provincias. A la vez, cuatro provincias adhirieron a esta ley -Buenos Aires, San Luis, Entre Ríos y San Juan- sometiendo al mismo procedimiento la selección de candidatos a todos los cargos que se elegirán en octubre en esas provincias. Sin embargo, en la provincia de Entre Ríos la aplicación no se exige para aquellos partidos / coaliciones que tienen definido una lista única por cargo. La provincia de Santa Fe tiene una ley propia de PASO desde 2007, siendo pionera a nivel nacional.

Posteriormente, en agosto del año 2013 se celebraron para elegir los candidatos que conformarían las listas para las elecciones legislativas a realizarse en octubre de ese mismo año. Asimismo, a las provincias adherentes antes señaladas, se sumaron Chaco, La Pampa, Mendoza, Salta y San Luis con legislaciones propias.

A continuación se presentan una serie de variables que se han seleccionado a efectos de evaluar la aplicación de las PASO en ambas elecciones. Luego de su análisis, se ofrece como estudio de caso lo que ha sucedido en las elecciones legislativas de 2013 en la ciudad de Buenos Aires, enfatizando principalmente en la experiencia de UNEN y del Frente de la Izquierda y los Trabajadores (FIT).

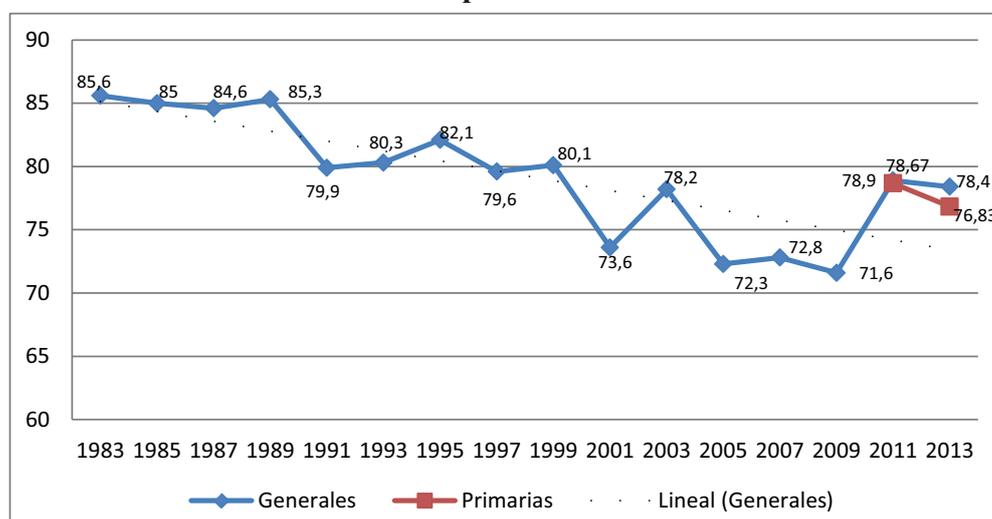
a. Participación electoral

En las PASO de 2011 se quebró la inercia a la baja en la participación electoral registrada desde 1983 en elecciones generales. En el caso de las elecciones presidenciales de 2011 se produjo un aumento en la participación por primera vez desde 1999, situándose 7 puntos porcentuales por encima de la asistencia a las legislativas de 2009. En el caso de las legislativas de 2013, se destaca un registro de participación que no se observaba desde 1997.

Tanto en 2011 como en 2013 los niveles de participación fueron similares a los de las elecciones generales. La participación en las PASO del 2011 fue del 78,67%, mientras que para 2013 bajó a 76,83% (a pesar de la actualización de las penas por no votar que se realizó ese mismo año). No obstante, este descenso es explicado por la menor concurrencia de votantes que históricamente caracteriza a las elecciones legislativas. Como se observa en el Gráfico 2, estas tasas de participación no están alejadas de las recogidas históricamente en las elecciones generales.

Tanto los responsables organizativos de la contienda en el propio gobierno, como los expertos consultados coinciden en que el éxito en materia de participación electoral ha legitimado el sistema, y que difícilmente haya una modificación de esta norma en el corto plazo.

Gráfico 2. Participación electoral 1983-2013



Fuente: María Laura Tagina. Argentina 2011: Fragmentación opositora y reelección presidencial

En lo que respecta estrictamente a la selección de candidatos, y si se toman en cuenta las cifras para diputados nacionales, en 2011 sólo el 9,26% de los electores participaron de primarias en donde al menos dos listas competían. Este porcentaje subió al 22,7% en el caso de las elecciones para diputados nacionales de 2013. Si bien los expertos consultados observan que *“la existencia de alguna forma de competencia en la categoría de diputados nacionales no resultó un elemento que concitara la atracción de los votantes frente a las listas únicas”*, el incremento en la cantidad de electores que participaron de primarias con competencia se explicaría por a) una mayor oferta por parte de agrupaciones políticas que decidieron competir en primarias con diferentes listas de precandidatos, y b) por el efecto aprendizaje de las experiencias realizadas. En virtud de estos argumentos, en las próximas elecciones el porcentaje de ciudadanos que participen de primarias con competencia podría incrementarse.

b. Competencia Intrapartidaria

Es importante recalcar que la ley vigente no prevé mecanismo alguno que obligue a los partidos o alianzas políticas a presentar más de una lista o candidato alternativo en las primarias, y que todo sector que desea presentar una lista debe contar con la venia de la junta partidaria de su partido, ya que corresponde a ella la oficialización de todas las listas del partido o alianza.

En virtud de ello, en el año 2011, y en menor medida en 2013, no se produjo la competencia esperada al interior de los partidos políticos para definir a sus candidatos. El caso más notable fue el de las primarias para escoger al candidato a la Presidencia de la Nación en el año 2011. Ninguno de los 10 partidos políticos constituidos para aspirar a la Presidencia ofreció más de una opción. No sólo presentaron un candidato único cada uno de los partidos sino que, además, al obtener la presidenta Cristina Fernández de Kirchner el 50,24% de los votos totales, la elección general de octubre se volvió no mucho más que un acto protocolar. Colaboró con esto la alta fragmentación de la oferta opositora. Como se observa en el Gráfico 2, tres fórmulas obtuvieron un porcentaje similar de votos quedando todas posicionadas como segunda fuerza, aunque lejos del oficialismo. Por su parte, otras tres fórmulas no lograron superar el umbral del 1,5% quedando inhabilitadas para participar de las elecciones generales.

En las generales se produjo una redistribución de votos, que permitió a la fórmula oficialista obtener 1.102.838 votos adicionales. La otra fuerza que creció fue la del Frente Amplio Progresista, despegándose así de aquellas otras con las que había compartido el virtual segundo lugar dos meses antes. Sin embargo, los resultados finales no se alteraron en esencia.

Tabla 1. Resultados elecciones Primarias y Generales 2011 para Presidente y Vicepresidente

(Pre) Candidatos	Partido Político / Alianza	PASO		GENERALES		
		Absolutos	Porcentuales	Absolutos	Porcentuales	
Fernández de Kirchner – Boudou	Frente para la Victoria	10.762.217	50,24	11.865.055	54,11	1.102.838
Alfonsín - González Fraga	Unión por el Desarrollo Social	2.614.211	12,2	2.443.416	11,14	-170.795
Duhalde – Das Neves	Frente Popular	2.595.996	12,12	1.285.030	5,86	-1.310.966
Binner – Morandini	Frente Amplio Progresista	2.180.110	10,18	3.684.970	16,81	1.504.860
Rodríguez Saá– Vernet	Compromiso Federal	1.749.971	8,17	1.745.354	7,96	-4.617
Carrió – Pérez	Coalición Cívica	689.033	3,22	399.685	1,82	-289.348
Altamira – Castillo	Frente de la Izquierda y los Trabajadores	527.237	2,46	503.372	2,3	-23.865
Argumedo – Cardelli	Proyecto Sur	190.094	0,89	No habilitado		
Pastore – Rodríguez	Movimiento de Acción Vecinal	65.031	0,3	No habilitado		
Bonacci – Villena	Partido del Campo Popular	48.774	0,23	No habilitado		

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional Electoral

Los expertos consultados han explicado que estas elecciones no han funcionado efectivamente como un mecanismo de selección de candidatos debido principalmente a que “*las PASO en la categoría presidencial son un juego de suma cero*”, dado que los miembros de las fórmulas perdedoras no pueden competir en las elecciones generales. De hecho, las opiniones recabadas son escépticas en lo que refiere a la posibilidad de que los partidos y alianzas seleccionen a sus candidatos a Presidente conforme esta modalidad.

El hecho de que las primarias presidenciales constituyan un juego de suma cero opera en dos sentidos. Por un lado, inhibiendo la presentación de candidaturas competitivas, esto es, con posibilidades de ganar, ya que el que pierde queda drásticamente fuera de juego. Esto incide a su vez en que líderes competitivos opten, como se verá, por presentarse a las elecciones por fuera de su partido de origen. Por el otro lado, opera incentivando el surgimiento de candidaturas afiliados al partido que aprovechan la visibilidad de las primarias (y fundamentalmente las reglas de distribución de los espacios publicitarios en medios audiovisuales) para posicionarse de cara a elecciones futuras.

En la selección de candidatos a legisladores en 2011 también predominaron las listas únicas. En 6 distritos (Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Neuquén y Río Negro) no se registró competencia alguna para ninguno de los cargos legislativos nacionales. En el caso de la elección a diputados, en 13 distritos sólo una agrupación presentó más de una lista. En los 5 distritos restantes sólo compitieron 2 agrupaciones. En lo que respecta a la elección de senadores, sólo se registró alguna competencia en la mitad de los distritos en los que se realizaba esta elección. La fuerza política que más utilizó las primarias para dirimir sus candidaturas fue el radicalismo. El Frente para la Victoria (FPV) sólo presentó listas alternativas en 3 distritos. El Frente Amplio Progresista (FAP), la Coalición Cívica (CC), el Frente de Izquierda y los Trabajadores (FIT) y Proyecto Sur presentaron listas únicas en todos los distritos.

En 2013 se produjo una mayor competencia para los cargos legislativos, aunque la presentación de listas únicas siguió siendo predominante. De 174 partidos o frentes electorales (alianzas), 43 tuvieron competencia interna (el 25 % del total), mientras que en 2011 la proporción de agrupaciones que participaron en las PASO con diferentes listas había sido del 11%. El dato positivo es entonces que en 2 años más que se duplicó el porcentaje.

Bajó la cantidad de distritos sin competencia de 6 (Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Neuquén y Río Negro) a 3 (Jujuy, La Rioja y Santiago del Estero), pero se mantuvo la misma lógica en cuanto a que a lo sumo tres partidos presentaron opciones. En 2013 el Partido Justicialista de La Pampa fue la agrupación que participó con la mayor cantidad de listas para Diputados Nacionales con un total de 8, seguido por el Acuerdo Cívico y Social de Tucumán con 7 listas y Compromiso Federal en CABA junto a Encuentro por Corrientes con 6 listas internas cada uno.

Como se observó anteriormente, pareciera que el factor aprendizaje jugara un rol importante permitiendo superar dos cuestiones en las cuales los expertos han coincidido al evaluar las PASO 2011:

- El temor de los dirigentes de los partidos a las consecuencias nocivas de las primarias, sustentadas en general por la posibilidad de que se produzcan feroces disputas internas y la concomitante dificultad que ello implicaría para articular una campaña conjunta de cara a las elecciones generales, en tiempos que de por sí son escuetos.
- La desconfianza por parte de las fuerzas de la oposición respecto de la implementación de las primarias. Cabe destacar que esta desconfianza fue propiciada por la demora en la reglamentación de la ley y por algunos planteos judiciales que buscaban suspender la realización de las PASO.

Tabla 2. Agrupaciones que presentaron opciones en las PASO legislativas de 2013

Distrito	Total Agrupaciones	Presentaron distintas listas	Cantidad de listas
CABA	13	UNEN	4
		Compromiso Federal	6
		El Movimiento	4
Buenos Aires	10	Compromiso Federal	4
Catamarca	5	Frente Cívico y Social	2
Córdoba	11	Unión por Córdoba	2
		Unión Cívica Radical	3
		Encuentro Vecinal Córdoba	3
Corrientes	4	Encuentro por Corrientes	6
		Frente para la Victoria	3
Chaco	7	Frente para la Victoria	5
		Unión por Chaco	2
Chubut	8	Frente para la Victoria	3
		Unión Cívica Radical	4
Entre Ríos	5	Frente para la Victoria	2
		Frente Amplio Progresista	3
Formosa	4	Frente Amplio Formoseño	2
Jujuy	8	-	-
La Pampa	6	Partido Justicialista	8
		Frente Pampeano Cívico y Social	5
La Rioja	6	-	-
Mendoza	8	Unión Cívica Radical	2
		Unión PD-PRO	3
		Frente Amplio Progresista – Coalición Cívica – ARI	2
Misiones	5	Unión Cívica Radical	2
		Frente Unidos	3
		Frente para la Victoria	2
Neuquén	9	Movimiento Popular Neuquino	2
		Frente para la Victoria	2
		Compromiso Cívico Neuquino	2
Río Negro	5	Unión Cívica Radical	3
		Partido Cívico Rionegrino	2
Salta	11	Partido Justicialista	2
San Juan	7	Compromiso Federal	5
		Frente del Pueblo	2
San Luis	4	Compromiso Federal	2
		Frente Progresista Cívico y Social	4
Santa Cruz	5	Unión para Vivir Mejor	2
		Partido Justicialista	3
Santa Fe	8	Frente Progresista Cívico y Social	2
		UNETE	3
Sgo del Estero	6	-	-
Tucumán	10	Frente para la Victoria	2
		Frente Cívico y Social	7
Tierra del Fuego	9	Partido Justicialista	3
		Unión Cívica Radical	3

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional Electoral

c. Oferta Electoral

Junto con la democratización de la selección de candidatos, otro de los objetivos que se planteó la reforma de 2009 fue, como se dijo, la restructuración del sistema partidario, promoviendo la disminución en el número de listas que se presentaran a las elecciones generales y –de esta forma- reduciendo también la fragmentación del voto.

Los mecanismos previstos por la nueva ley para tal fin fueron tres:

1. Se estipuló un umbral del 1,5% de los votos como requisito a alcanzar por las agrupaciones políticas para acceder a la competencia en las elecciones generales.
2. Se establecieron nuevos requisitos para mantener la personalidad jurídica de los partidos políticos.
3. Se prohibieron las listas espejo.

Originariamente el proyecto de ley presentado por el poder ejecutivo preveía un umbral del 3% pero luego éste fue reducido a la mitad, concesión que permitió la votación favorable al proyecto de parte de muchos bloques minoritarios. Como miembro informante del proyecto oficialista, el diputado Landau refirió que esta modificación se realizó para lograr la consolidación del sistema democrático permitiendo también la participación de las minorías.

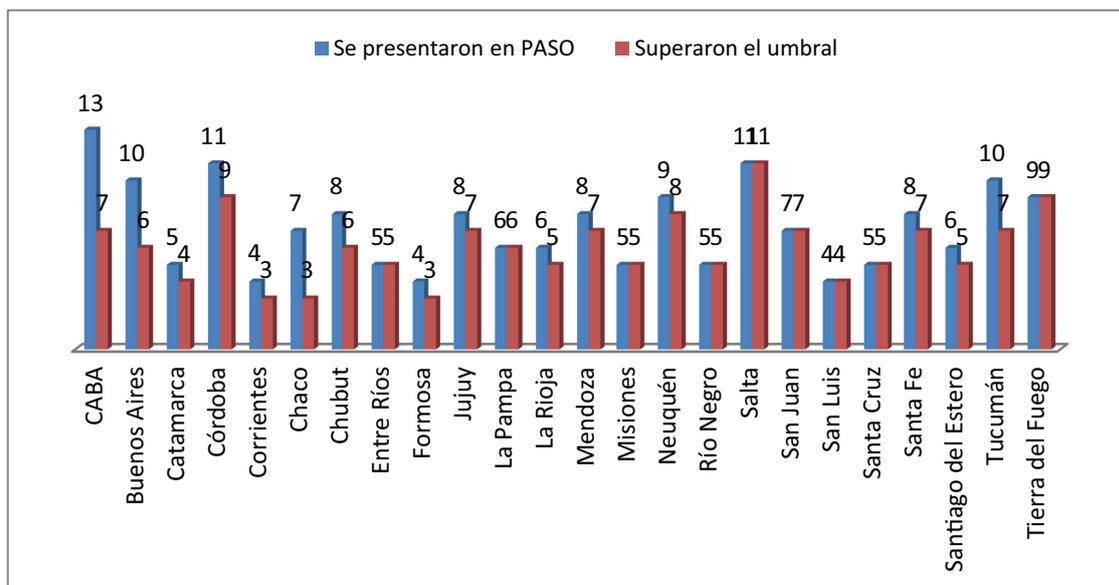
Siguiendo con este razonamiento, los expertos consultados han manifestado que la República Argentina se caracteriza históricamente por propiciar la participación de las minorías a través de umbrales relativamente bajos: *“está bien visto que los partidos pequeños participen”*. No obstante, el propósito de incluir un umbral electoral fue el de contribuir a estructurar la oferta electoral incentivando a la formación de coaliciones, excluir a las fuerzas políticas minoritarias y simplificar el proceso de toma de decisiones de los ciudadanos. Asimismo, se ha manifestado que este umbral del 1,5% también se propone acercar a las agrupaciones al mínimo del 3% que se exige para participar de la distribución de escaños en las elecciones generales legislativas. Con estas consideraciones, varios expertos coinciden en la necesidad de subir el umbral de las PASO.

En 2011, de las 10 listas que se presentaron para la categoría a Presidente, siete de ellas lograron avanzar hacia las elecciones generales. Las tres listas que quedaron fuera sumaban entre todas el 1,42% de los votos de las PASO, guarismo marginal para que pudiera incidir en el resultado de las generales. En lo que respecta a las fuerzas que lograron superar el umbral el caso de la Coalición Cívica que postuló la fórmula Carrió-Pérez es un ejemplo de cómo accedió a la instancia general un partido que finalmente no fue competitivo, ya que redujo su caudal electoral en menos de tres meses, de 689.033 a 399.685 votos. Asimismo, este caso muestra cómo las elecciones primarias han servido no sólo para que los partidos pudieran afinar sus estrategias de cara a las generales sino también para que los electores pudieran emitir un “voto útil” en las generales, redistribuyendo sus preferencias hacia aquellas fuerzas que puedan generar el escenario electoral deseado (por ejemplo, en 2013 en la provincia de Buenos Aires el deseo mayoritario era que perdiera el oficialismo con contundencia).

El umbral del 1,5% no propició la concentración de la oferta electoral en aquella elección. Para el caso de las elecciones presidenciales la dispersión del voto de 2003 comienza a recuperarse hacia el año 2007. Sin embargo, las nuevas reglas que entraron en vigor en 2011 no han logrado recuperar los niveles que se sucedieron entre el retorno de la democracia y 1999, a pesar de que la concentración electoral para las últimas elecciones presidenciales equivale al 71% de los votos, la más alta desde que gobierna el Frente para la Victoria, y desde el estallido del sistema de partidos de principios de década.

En las elecciones a diputados nacionales que se celebraron en 2013 compitieron 174 agrupaciones, de las que 144 superaron el umbral. Esto implica que el requisito del 1,5% filtró la participación en las generales de casi el 20% de las fuerzas. El umbral tuvo un efecto similar en el caso de las precandidaturas a senadores nacionales.

Gráfico 3. Elecciones a diputados nacionales 2013. Incidencia del umbral del 1,5%

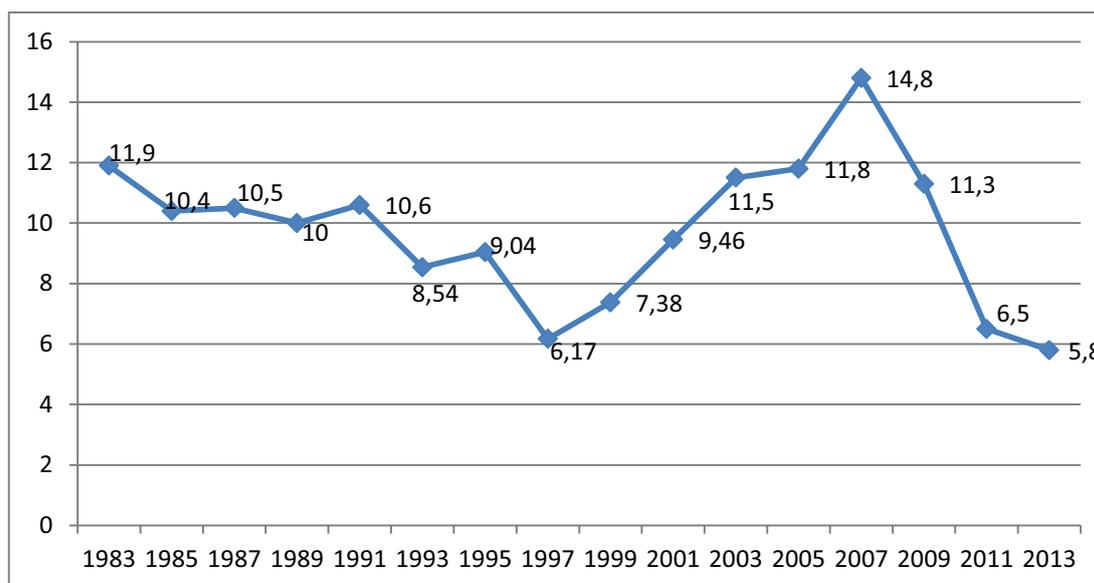


Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional Electoral

Sin embargo, la mayor parte de las agrupaciones que no superaron el umbral habían concurrido a las primarias con una única lista. Sólo 2 de las 43 agrupaciones que en todo el país presentaron diversas listas para diputados nacionales en el 2013 no lograron sumar el 1,5% de los votos. Estas fuerzas además competían en distritos con una elevada fragmentación de la oferta: Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires. Por lo tanto, la competencia en las PASO con diferentes listas pareciera favorecer la superación del umbral y habilitar el camino hacia las elecciones generales.

Considerando ahora la cantidad promedio de listas por distritos que compitieron en las elecciones generales de diputados nacionales en 2011 y 2013, comparado con elecciones previas, el análisis de datos da cuenta de una caída abrupta. Así en 2011, luego de la primera aplicación de las PASO, se redujo casi a la mitad el número promedio de listas. Esta tendencia pareció consolidarse en las elecciones legislativas de 2013 que registraron un promedio de 5,8 listas por distrito, la menor amplitud de oferta electoral desde el retorno de la democracia.

Gráfico 4. Promedio de listas de diputados nacionales oficializadas por año (1983-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a CIPPEC 2011 y datos de la Dirección Nacional Electoral

De esta forma, se cumplió con el objetivo de reducir el número de opciones electorales previstas por la ley. No obstante estos datos, los expertos coinciden en que continúa siendo relativamente sencillo ingresar a la competencia creando un nuevo partido o utilizando un "sello de goma" preexistente que desafiar a los sectores hegemónicos de los partidos tradicionales, lo cual acentúa la fragmentación de la oferta, genera opacidad e incide

también en la desnacionalización de los partidos políticos. En este sentido, para ordenar la oferta electoral, y más aún reestructurar el sistema de partidos incentivando una reducción de las opciones disponibles, tiene más efecto incrementar los requisitos de obtención y mantención de la personería jurídica de los partidos políticos que operar sobre el umbral de las PASO.

De todas formas, tanto la opinión de los expertos como los datos disponibles de las elecciones que se han llevado a cabo bajo esta modalidad coinciden en que la experiencia de las PASO parece estar contribuyendo a un cierto ordenamiento de la oferta electoral. No obstante, aún es prematuro para extraer conclusiones contundentes en este punto.

d. Estudios de caso: las experiencias UNEN y FIT en la Ciudad de Buenos Aires

Para las elecciones legislativas de 2013, el **caso UNEN** constituye una muestra de las posibilidades que el instrumento permite lograr: la sumatoria de los diferentes candidatos que participaron de la primaria logró una potencialidad mayor a la que hubieran obtenido compitiendo de manera individual. Se presentaron cuatro listas diferentes: Coalición Sur (encabezada para diputados por Elisa Carrió y para senadores por Pino Solanas), Suma Más (liderada por Lousteau y Terragno), Juntos (liderada por Gil Lavedra y Victoria Donda) y Presidente Illia (liderada por Leandro Illia y César Wehbe). En total, estas listas obtuvieron 676.637 votos para las elecciones a diputados, lo que les permitió obtener el primer lugar en las PASO a ocho puntos porcentuales de la segunda fuerza, UNION PRO. En el caso de las candidaturas a senadores la distancia fue menor aunque también se situó en el primer lugar.

En lo que respecta al armado de la lista para candidatos a diputados nacionales, posterior a las primarias, el Frente UNEN había establecido que se utilizaría el sistema D'Hont con un umbral mínimo del 22% para participar en la distribución de lugares. Este umbral mínimo causó un sesgo mayoritario ya que sólo habilitó a las listas de "Coalición Sur" y "Sumá Más" participar de la lista que se presentó en las generales. Los candidatos de las listas "Juntos" y "Presidente Illia", que habían obtenido un 12,72% y un 2,72%, fueron eliminados.

Sin embargo, en las elecciones generales para diputados la alianza UNEN perdió 87.092 votos mientras que el PRO, que no había presentado opciones en las primarias, obtuvo en las generales 105.463 votos más. **Ergo, la única agrupación que perdió votos en la Ciudad de Buenos Aires en las elecciones generales fue la única que había presentado opciones en las PASO.** ¿Cuáles pueden haber sido las causas? Por un lado, podría haberse dado cierto desencanto de los votantes al armado final de la lista de UNEN para competir en las elecciones generales: los votantes de quienes perdieron no se vieron incentivados a permanecer en UNEN y se corrieron a otras opciones (al respecto, las listas que no superaron el umbral pautado por UNEN representaban más de 100.000 votos). Algunos analistas han subrayado que existe una frontera ideológica que si se trasgrede se corre el riesgo de una fuga masiva de votos. Coloquialmente, *"los votantes no permiten que se mezclen el agua y el aceite."*

Algunos de los expertos consultados coinciden sin embargo en que esta experiencia potenció a la alianza UNEN como frente electoral permitiendo un mejor posicionamiento tanto para las elecciones legislativas como para las próximas elecciones presidenciales. Otros expertos sin embargo refieren que las dinámicas de las elecciones legislativas son diferentes a las de las presidenciales por lo cual la tendencia para el año 2015 sería a la fragmentación en las PASO y a la polarización entre las dos fuerzas con mayor cantidad de votos en las elecciones generales. Contribuiría a esto, como se ha dicho, la prohibición de que quienes pierdan una primaria se presenten a otro cargo en las generales para los integrantes de las fórmulas al ejecutivo.

Tabla 4. Resultados comparados entre las PASO y las elecciones generales por agrupación política en 2013 en la Ciudad de Buenos Aires

Agrupación	Competencia interna	PASO		GENERALES		
		Absolutas	Porcentuales	Absolutas	Porcentuales	
UNEN	Sí	676.637	35,51	589.545	32,21	-87.092
UNION PRO	No	525.132	27,56	630.595	34,46	105.463
FPV	No	361.812	18,99	395.664	21,62	33.852
FIT	No	80.241	4,21	103.166	5,64	22.925
Autodeterminación y Libertad	No	62.897	3,3	69.447	3,79	6.550
Camino Popular	No	41.411	2,17	41.704	2,28	293
Compromiso Federal	Sí	39.328	2,06	No participó		
Nueva Izquierda	No	22.546	1,18	No habilitado		
El Movimiento	Sí	19.800	1,04	No habilitado		
MAS	No	18.159	0,95	No habilitado		
Movimiento Unidad del Trabajo y la Producción	No	12.205	0,64	No habilitado		
Partido Fe	No	6.485	0,34	No habilitado		
Partido Federal	No	5.079	0,27	No habilitado		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

El caso del **FIT** (Frente de Izquierda y los Trabajadores) también es un ejemplo de cómo se ha utilizado estratégicamente la norma. Ante la posibilidad de no superar el umbral requerido, el Partido Obrero, el Partido de los Trabajadores Socialistas e Izquierda Socialista se unieron en 2013 y formaron el FIT y centraron su campaña en la necesidad de que la izquierda esté representada en el Congreso, para lo cual precisaban primero al menos el 1,5% de los votos. La estrategia fue exitosa dado que no sólo lograron superar las PASO sino que en las elecciones generales obtuvieron más de 30.000 votos adicionales. Si bien en la Ciudad de Buenos Aires no consiguieron bancas, sí consiguieron bancas en Salta, Mendoza y la Provincia de Buenos Aires.

5. Regulaciones comparadas

1. Antecedentes

La imposición de elecciones primarias es uno de los terrenos donde se ha registrado un mayor avance normativo en América Latina al punto que seis de los catorce países en los que se celebraron elecciones entre 2009 y 2010 escogieron a sus candidatos por medio de este proceso (Panamá, Uruguay, Honduras, Costa Rica, Colombia y Venezuela). No obstante estos avances, no supusieron en la mayoría de los casos la fijación de una fecha única y obligatoria de elecciones para todos los partidos, la participación abierta de la ciudadanía, y la tutela del organismo electoral. La novedad de la PASO consiste justamente en que obliga a todos los partidos a abrir el proceso de selección interna de sus candidaturas, y en el mismo día, siguiendo en esto el modelo uruguayo. Como diferencia, en cambio, introduce también la obligatoriedad para los ciudadanos, en un marco de voto obligatorio que rige también para las elecciones generales y extiende la selección a todos los cargos a ser elegidos nacionalmente. Por su parte Uruguay aplica este mecanismo de elección desde 1999 bajo el nombre de “elecciones internas”. En las mismas se eligen los candidatos únicos para elecciones presidenciales, junto a los organismos deliberativos nacional y departamental que tienen como función escoger al candidato para la vicepresidencia y a los candidatos para intendente.

La idea de las elecciones primarias no es nueva en Argentina. En el año 2002 se había sancionado una ley de internas abiertas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos (aunque con voto optativo para los ciudadanos) pero su aplicación había sido suspendida en la elección de 2003 y aplicada parcialmente en 2005, sólo para aquellos partidos que tuvieran más de una lista. Finalmente, en 2006 esta norma fue derogada. El principal argumento presente en las impugnaciones a aquella ley había sido la violación del derecho de autonomía asociativa. Se

presentó un reclamo por inconstitucionalidad en primera instancia aunque posteriormente la Cámara Nacional Electoral resolvió la ausencia de causa por falta de legitimación de los demandantes, aunque no se pronunció sobre la cuestión de fondo (Fallo Salvatierra CNE, 3.060/2002).

En la Argentina, el proyecto de 2009 reconocía inspirarse en la experiencia de las provincias de **La Pampa** - que había adoptado el sistema de internas abiertas y simultáneas en 2003-, **Santa Fe** - que celebra primarias abiertas simultáneas y obligatorias desde 2004-, y **Salta** - que cuenta con una ley de elecciones internas y abiertas desde 2004 aunque su aplicación práctica hasta el 2011 había sido bastante acotada. Cabe destacar que en el caso de Santa Fe la ley fija un criterio común de reparto para el caso de legisladores por el sistema D'Hont, con un piso mínimo del 3% en la respectiva primaria.

a. Experiencias locales

A partir de la aprobación de la ley, otras provincias modificaron su normativa electoral, lo cual multiplica las experiencias particulares en materia de selección de candidatos. Un caso que los expertos coinciden en destacar fue la elección de 2011 para Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. El oficialista FPV presenta dos listas de precandidatos pero la distribución de votos fue absolutamente desigual, obteniendo Daniel Scioli un 93,4% y un 6,6% para Mario Ishii. Situaciones como ésta conducen a reflexionar sobre las razones por las cuales fuerzas que no son competitivas se presentan de todas maneras a una contienda así. Algunos expertos aducen la voluntad de mejorar la instalación de un partido político o de un candidato particular ante futuras elecciones. En este punto hay que tener en cuenta que la distribución de los espacios en los medios de comunicación audiovisual se producen de forma equitativa y aleatoria entre todas las fuerzas que compiten.

Por último, la aplicación de las primarias a escala local permite observar que sí se produjo una fuerte competencia a nivel municipal, dado que agrupaciones que a nivel nacional o provincial presentaron listas únicas, protagonizaron en muchos municipios elecciones competitivas.

Las provincias que celebrarán primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en 2015 a nivel distrital son 10 (40 % de los distritos del país): Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Salta, San Juan, Santa Fe y San Luis.

6. Fortalezas y debilidades del sistema: una evaluación de la experiencia

Según el proyecto legislativo a través del cual se introdujeron las PASO; este mecanismo persiguió tres objetivos bien delimitados:

1. Democratizar los partidos políticos y propiciar la participación ciudadana;
2. Reestructurar el sistema de partidos y simplificar la oferta electoral;
3. Dotar de transparencia y equidad al sistema electoral.

Ampliando estos objetivos manifiestos, las fuentes consultadas refieren que se ha tratado de la introducción de un sistema de selección de candidatos que ha sido acompañado por un sistema de habilitación de los partidos políticos.

Ello implica el intento de saldar la falta de un régimen común en lo que respecta al proceso de selección de candidatos, buscando *“relegitimar a los partidos políticos desde fuera, desde el Estado.”* Para eso, el Estado pasó a asumir los costos operativos relacionados con la organización de las primarias abiertas garantizando a todos los precandidatos condiciones de competencia equitativas. Concomitantemente, se ha buscado superar la llamada *“ley de hierro de las oligarquías”* según la cual las elites partidarias tienden a perpetuar su dominio en el tiempo. Por último, las fuentes consultadas coinciden en que las PASO constituyen *“un gran acto de comunicación”* con un fuerte efecto a nivel estratégico: promover la concentración de votos en las elecciones generales, en las dos agrupaciones que hayan obtenido una mayor cantidad de votos en las primarias. En palabras de los expertos consultados, *“el problema de algunos candidatos de la oposición es no tener competencia... Competir en las PASO coadyuva a llegar bien posicionado a las generales.”* Así, las PASO precipitarían la elección general *“marcando la tendencia de voto”*.

Ahora bien, en lo que respecta al propio funcionamiento de la norma, luego de dos elecciones en las cuales se aplicó la modalidad de las PASO siguen existiendo cuestionamientos respecto al alcance de este proceso. Las críticas se sustentan principalmente en los siguientes puntos:

- La limitada adhesión de los partidos políticos a presentar listas alternativas de precandidatos en las PASO, por lo cual a pesar de que la ciudadanía acudió a las urnas, en muchos casos no había variedad de opciones al interior de cada fuerza. Desde este punto de vista, las PASO fueron percibidas por buena parte de los ciudadanos como una encuesta de intención de voto con un muestreo perfecto.
- El hecho de que los perdedores de las primarias para el caso de las elecciones a Presidente-Vicepresidente y Senadores nacionales queden fuera de competencia, lo cual reforzaría una lógica de exclusión política y confrontación dado que la competencia es a todo o nada.
- El requisito de un umbral mínimo del 1,5% de los votos para que una agrupación pueda participar en las elecciones generales y mantener su personería jurídica. Se señala que a pesar de colocar una barrera para agrupaciones sin base, igualmente ha permitido que dirigentes políticos con apoyos limitados y centralizados en zonas geográficas específicas, hayan podido ir “por fuera” de partidos plenamente constituidos (por ejemplo, en 2011 Duhalde por el Frente Popular y Rodríguez Saá por Compromiso Federal, quienes como dirigentes peronistas, eludieron ser parte de la interna del Frente para la Victoria, que en ese momento nucleaba a la mayoría de los dirigentes de esta tendencia). Asimismo, también habilitó la participación de partidos que finalmente no fueron competitivos.
- La prerrogativa de las Juntas Electorales de los partidos para la fijación de reglas en cuanto a:
 - o La oficialización de las listas que participarán en las primarias, lo cual genera desconfianza respecto a que un sector interno adverso al oficialismo partidario pierda su posibilidad de llegar a las PASO en función de intereses políticos.
 - o La modalidad de distribución de lugares en las elecciones generales para diputados nacionales entre las listas que compitieron en las PASO.
- La legislación vigente no evita la posibilidad de la ocurrencia de “candidaturas testimoniales”, esto es, candidatos que por su notoriedad pública arrastran votos en los casos de elecciones legislativas, pero que cuando son electos renuncian a sus nuevos cargos beneficiando de esta forma a candidatos menos conocidos. Esta práctica había sido impugnada ante la justicia en el año 2009 a raíz de las postulaciones del entonces Jefe de Gabinete, Sergio Massa, y del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli como candidatos a diputados nacionales, que terminaron no asumiendo sus mandatos lo cual les permitió traccionar votos sin renunciar a sus funciones ejecutivas. Las denuncias fueron desestimadas y la ley de 2009 no ha prohibido la posibilidad de que esto pudiera volver a ocurrir.
- La reglamentación ha habilitado a nivel nacional la posibilidad de que las diferentes alianzas sellen a posteriori de las PASO “acuerdos de adhesión”, lo cual opaca la oferta electoral e incide en la desnacionalización de los partidos políticos.
- La existencia de agrupaciones de carácter nacional y distrital han permitido que se formen “alianzas cruzadas”. En este sentido, los expertos consultados coinciden en que no se habría avanzado hacia un fortalecimiento real de los partidos políticos nacionales.

No obstante, del análisis efectuado se concluyen los siguientes puntos positivos en relación a la aplicación de las PASO:

- La introducción de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias se produjo en el marco de un incremento en la cantidad de ciudadanos que acudieron a las urnas, revirtiendo la histórica tendencia a la baja. Esto legitimó la implementación del nuevo sistema.
- Las PASO también cumplieron con el objetivo de lograr una oferta electoral menos voluminosa. En las elecciones generales de octubre de 2013 la cantidad de listas en competencia fue la menor registrada desde la recuperación democrática. Desde este punto de vista, la dinámica de las PASO y su reglamentación ha contribuido a reducir la dispersión de listas simplificando así la oferta electoral.
- De esta forma, el sistema electoral argentino cumple con el criterio de la confiabilidad. Por su parte, los partidos coinciden en la relevancia y utilidad estratégica de las PASO.
- La eliminación de las listas espejo y de las candidaturas múltiples hizo más transparente la oferta electoral.
- Existe un factor de aprendizaje sobre la utilidad estratégica de las primarias abiertas, lo que permite anticipar que en las próximas elecciones de 2015 más fuerzas harán uso de esta modalidad.
- Las regulaciones sobre distribución de espacios en medios de comunicación audiovisual sobre la base de los principios de la equidad y la proporcionalidad de votos presentes en la ley que introduce las PASO.
- Según señalan los expertos, tras la aplicación de la ley se observa que “la conflictividad fue administrable”.

Los planteos judiciales fueron escasos y los mismos jueces electorales manifestaron que, en general, los reclamos estuvieron lejos de sobrepasar la capacidad de respuesta de los organismos competentes para resolverlos.

7. Recomendaciones

En función de lo analizado, surgen las siguientes recomendaciones:

1. Flexibilizar el régimen de elección de la fórmula presidencial. Una opción sería posibilitar que en las PASO para el Poder Ejecutivo únicamente compitan en la interna los precandidatos al cargo de Presidente de la Nación, permitiendo que quien salió segundo pueda ser candidato a Vicepresidente en las elecciones generales. Otra posibilidad sería que en las Primarias se vote únicamente el candidato a Presidente y que el ganador del partido/frente designe el candidato a Vicepresidente.
2. Evaluar un incremento del umbral mínimo de votos del 1,5% para las PASO, de modo de promover una mayor concentración en la oferta de las elecciones generales y, de esta forma quizá una mayor legitimidad de quienes ganen, y eventualmente promoviendo más alianzas entre fuerzas pequeñas.
3. Trasladar la función de oficializar las listas de precandidatos desde los partidos o alianzas políticos hacia un organismo independiente según reglas pre fijadas en la ley, evitando de esta forma la predominancia que los oficialismos partidarios tienen en sus Juntas Electorales y promoviendo una mayor democratización de la competencia intrapartidaria.
4. Determinar por ley una fórmula proporcional para la integración de las listas definitivas de diputados, reduciendo de esta forma la posible arbitrariedad de las cúpulas partidarias.
5. Prohibir la posibilidad de que puedan presentarse como candidatos aquellos que habiendo sido elegidos para un cargo en una elección anterior no hubiesen asumido su mandato, a excepción de que mediaran razones de fuerza mayor. Otra posibilidad sería penar pecuniariamente esta práctica mermando los fondos de campaña correspondientes. Los expertos han sugerido también adoptar la modalidad vigente en Brasil, según la cual todos los candidatos que se presenten a elecciones y desempeñen una función pública deban renunciar primero a sus cargos actuales.
6. Prohibir los “acuerdos de adhesión”.
7. Los expertos consultados han afirmado la necesidad de establecer requisitos más exigentes para el reconocimiento de partidos de orden nacional.
8. Si la idea es que las PASO sirvan para la selección de los candidatos de los partidos / alianzas para que compitan en la elección general, se deben ampliar los tiempos entre la elección primaria y la elección general para dejar que los candidatos ganadores de la interna puedan ampliar su base de apoyo a partir de una reestructuración de la estrategia de campaña. Los riesgos son: a) se haga más costoso el proceso; b) los electores se cansen por el efecto de una "campaña extendida"; y c) las agrupaciones perderían el efecto inercia que podría favorecer la concentración de votos en las dos agrupaciones con mejor resultado, producto de las PASO.

Bibliografía consultada

- Abal Medina, J. M. “Mayor democracia y equidad en los partidos y en el Estado” en J. M. Abal Medina, A. Tullio, & M. Escolar, Reforma Política en la Argentina. Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, 2011.
- Alcántara Sáez, Manuel y Tagina, María Laura (Coords): Elecciones y política en América Latina 2009-2011. México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- Alcántara Sáez, Manuel y Tagina, María Laura (Coords): Procesos políticos y electorales en América Latina (2010-2013). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Eudeba, noviembre de 2013.
- Gervasoni, Carlos: “El sistema electoral, una clave del 2015” en Diario Clarín 06/11/2011
- Jones, Mark y Mainwaring, Scott: The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the Americas. WorkingPaper 304, Kellogg Institute, February 2013.
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein: “Effective number of parties: a measure with application to West Europe” en Comparative Political Studies 12:3-27, 1979.
- Pomares, Julia; Page, María y Scherlis, Gerardo: “Logros y desafíos tras el debut de las primarias”, Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 97, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2011.
- Pomares, Julia; Scherlis, Gerardo y Page, María: “La reforma después de la reforma: hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente”, Informe de Monitoreo y Evaluación, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2012.
- Tagina María Laura (2011) Argentina 2011: Fragmentación opositora y reelección presidencial. En Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina (eds.) Elecciones y Política en América Latina (2009-2011), México DF: IFE y Miguel Ángel Porrúa.
- Tagina, María Laura (2011) Elecciones presidenciales y elecciones primarias en Argentina. Boletín Democracias, Vol. II, Núm. 15, Septiembre –Octubre, México DF: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Fuentes documentales

- Boletín Oficial de la Nación. Ley 26.571 de Representación de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Publicada el 14 de diciembre de 2009 en el B.O 31.800.
- Cámara Nacional Electoral. <http://www.electoral.gov.ar/ap.php>
- Dirección Nacional Electoral. Datos electorales.
- H. Cámara de Diputados de la Nación. Versión Taquigráfica de la sesión ordinaria del día 18 de noviembre de 2009 (VT 2009-11-02).
- H. Senado de la Nación. Versión Taquigráfica de la sesión extraordinaria del día 2 de diciembre de 2009 (VT 2009-12-02 OR-15)
- Poder Ejecutivo de la Nación. Proyecto de Ley 0031-PE-2009.
- Cámara Nacional Electoral. Fallo N° 3060/2002. Causa: “Salvatierra José Luis s/ promueve acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional. (Expte N° 3583/02 CNE). Capital Federal.
- Tow, Andy: Atlas de Elecciones en Argentina. <http://elecciones.andytow.com/>

Expertos entrevistados

- Carlos Gervasoni
- Marcos Novaro
- Alejandro Tullio
- Ricardo Gil Lavedra