

La reforma política en Argentina: las PASO, ¿elecciones internas, primarias o primera vuelta?

Esperanza Casullo
Universidad Nacional Río Negro
Argentina
mecasullo@unrn.edu.ar

Para un país tan acostumbrado a vivir cambios abruptos, los mecanismos de elección argentinos han tenido una gran continuidad. Argentina no adoptó para sus elecciones nacionales el voto electrónico (aunque sí lo implementaron algunas circunscripciones provinciales o locales), se utilizan boletas de papel y sobres, los padrones impresos se distribuyen físicamente, los votos se cuentan urna por urna con la asistencia de los fiscales de todos los partidos políticos y las actas de cada mesa electoral son transmitidas por telegrama al Correo Central. El mecanismo de elección en sí es casi idéntico al que se utilizaba en el país a inicios del siglo veinte.

Sin embargo, esto no significa que la Argentina haya quedado inmune a la ola de reformas electorales de las que se habla en otra sección. También Argentina se sumó a la ola latinoamericana de reformas que intentaron avanzar hacia una mayor institucionalización, transparencia y competencia interna partidaria, bajo el principio de una mayor dinámica competitiva interna al interior de las organizaciones y con el horizonte de una mayor democratización.

Con este objetivo, se sancionó en el 2009 la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral que pone en marcha el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, también denominadas como "PASO". El proyecto de ley buscaba incentivar la competencia interna partidaria y aportar a la reestructuración del sistema de partidos que había estado notablemente fragmentado en los años posteriores a la crisis presidencial del 2001. Con este objetivo, buscó generar incentivos para detener la proliferación de partidos pequeños con líderes unipersonales. Las PASO sólo rigen para elecciones de cargos ejecutivos y legislativos nacionales; las elecciones provinciales y locales se rigen por legislaciones provinciales.

Uno de los cambios más críticos establecidos por el nuevo sistema es el establecimiento de un piso mínimo de votos para el total de las fórmulas partidarias en competencia

Esperanza Casullo. La reforma política en Argentina: las PASO, ¿elecciones internas, primarias o primera vuelta?

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA); Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.



**REFORMAS
POLITICAS**
en América Latina



Organization of
American States



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



equivalente al 1,5% de los votos válidos en el distrito. Además, esta Ley establece que todos los partidos políticos están obligados a elegir sus candidatos y candidatas para cargos nacionales (o sea, presidente y vicepresidente, senadores y diputados) en una elección primaria abierta que se realiza aproximadamente tres meses antes a la elección general (la Ley también regula otras cuestiones de interés, como el tiempo en que los partidos pueden hacer campaña y establece espacios televisivos igualitarios para todos los partidos). Tal como están legisladas, las primarias argentinas sin embargo, cuentan con un conjunto de características originales que vuelven sus efectos un tanto impredecibles.

Para empezar, las PASO son doblemente obligatorias, rigen tanto para los partidos políticos como para la ciudadanía. La manera en que la ley de las PASO regula la obligatoriedad es original, casi *sui generis*, y estas normas institucionales generan extraños impactos políticos. No hay otras experiencias en América Latina que tengan esta doble obligatoriedad.

Por una parte, las PASO son obligatorias para los partidos y por tanto los partidos políticos están obligados a participar; sin embargo, la ley no establece la obligatoriedad de presentar más de una lista interna a la competencia. Entonces, si un partido ya consensuó internamente su fórmula está obligado a presentarse igual con una única boleta en competencia, empleando la PASO como un mecanismo de legitimación más que de elección y competencia interna. Dado que los partidos argentinos se resisten aún a dirimir sus candidaturas nacionales en primarias (no así las locales), el resultado es que se generan escenarios como las PASO presidenciales del 2011, en donde ninguno de los diez partidos con reconocimiento nacional sometió sus candidaturas a presidente y vicepresidente a competencia interna. Sin embargo, todas las boletas de estos diez partidos se presentaron al elector/a en las PASO, por lo que los partidos competían entre sí pero no internamente.

A esto se le suma la obligatoriedad del voto de la ciudadanía. Durante todo el siglo veinte el voto en las elecciones generales en Argentina ha sido obligatorio; la obligatoriedad está bien establecida y las tasas de participación electoral son altas, de alrededor del ochenta por ciento (por encima de la media de América Latina). Sin embargo, el volver obligatoria también la participación a las primarias es una innovación de la que hay pocos antecedentes en la región. En Argentina, la participación de las PASO de los y las votantes no es voluntaria sino que a quien no vota le caben las mismas sanciones que surgen de no participar en una elección nacional efectiva.

Si al carácter obligatorio se le suma que las primarias son abiertas, es decir, que cualquier ciudadano/a puede votar en la primaria de cualquier partido, el resultado es que las primarias funcionan mucho menos como primarias que como una primera ronda en una especie de elección nacional a tres vueltas. Es decir, las PASO funcionan como primera ronda electoral, la elección nacional como segunda, y el ballotage como posible tercera ronda. Esta dinámica genera un fenómeno de cara a la galería (de cara al electorado en



**REFORMAS
POLITICAS**
en América Latina



Organization of
American States



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



general) y minimiza la relevancia de los miembros internos de los partidos en los procesos de toma de decisiones.

Las PASO como “primera ronda”

Al observar las elecciones primarias para presidente, en las PASO tal como están reglamentadas, un votante debe optar entre los y las candidatos/as de los diferentes partidos políticos, los cuales, en su mayoría, no están compitiendo con otras fórmulas del mismo partido. En este contexto, es grande el incentivo para que el votante independiente (es decir, la mayoría de los y las que participan en las PASO) simplemente opte por meter en el sobre la boleta del candidato o candidata que le resulta más afín, tal como lo haría en la elección general.

Se suma a esta característica otro diseño de la ley: los partidos políticos deben inscribir para las PASO una fórmula presidencial completa para las primarias, es decir, precandidatos/as a presidente y vicepresidente. Esta opción normativa imposibilita un mecanismo de coordinación que es usual para elecciones internas: que compitan dos candidatos o candidatas a presidente y que el o la que pierde se incorpore a la fórmula definitiva como candidato/a a vicepresidente. En las PASO argentinas, si un candidato o candidata compite para presidente y pierde, se queda sin nada; si en cambio se presenta como cabeza de una única boleta de su partido puede sin embargo participar en la elección nacional con sólo obtener el piso mínimo de votos requerido en las primarias: paradójicamente, esto puede actuar en contra de la intención de aportar a la consolidación de los partidos.

Al analizar los datos de las PASO presidenciales en el 2011 (ver Figura N° 1) queda en evidencia que ninguna de las fuerzas que convocaron más votantes presentaron una competencia interna, o sea, las diez agrupaciones políticas presentaron fórmula única. Todas estas boletas competían entre sí, igual que en la elección nacional. De este modo, más que un proceso interno, se transforma en un proceso general.

Una indicación de que las PASO actúan como una primera vuelta electoral pueden encontrarse en los resultados de las primarias presidenciales del 2011 (Figura N° 1). Las primarias fueron un buen predictor de los resultados de las elecciones generales, ya que las primeras tres posiciones no cambiaron entre una y otra. Se detecta además un efecto “bandwagoning”, es decir, que las fuerzas que salen primera y segunda en las PASO “arrastran” votos de las que vienen debajo hacia las generales ya que se recortan como la opción de “voto útil”.

Figura N° 1

Partido o Alianza	Votos en las PASO 2011 (%)	Votos en la elección definitiva (%)
Frente para la Victoria (Cristina Fernández de Kirchner- Amado Boudou)	47,98	54,11 ↑
Frente Amplio Progresista (Hermes Binner- Norma Morandini)	9,72	16,81 ↑
UDESOS (Ricardo Alfonsín – Javier González Fraga)	11,65	11,14 ↓
Alianza Compromiso Federal (Alberto Rodríguez Saá – José María Vernet)	7,80	7,96
Alianza Frente Popular (Eduardo Duhalde – Mario Das Neves)	11,57	5,86 ↓
Frente de Izquierda y los Trabajadores (Jorge Altamira – Christian Castillo)	2,35	2,30
Coalición Cívica-ARI (Elisa Carrió – Adrián Pérez)	3,07	1,82

Asimismo, los resultados de la PASO distritales más importantes del 2013, es decir, la elección a diputados de la provincia de Buenos Aires revelan un fenómeno semejante:

Figura N° 2

Alianza o Partido	Votos en las PASO 2013 (%)	Votos en las elección definitiva (%)
Alianza Frente Renovador (Sergio Massa)	34,95	43,95 ↑
Frente para la Victoria (Martín Insaurralde)	29,60	32,33 ↑
Frente Progresista Cívico y Social (Margarita Stolbizer)	11,16	11,71
Alianza Unidos por la Libertad y el Trabajo (Francisco De Narváez)	10,51	5,43 ↓
Alianza Frente de Izquierda y los Trabajadores (Néstor Pitrola)	3,92	5,01
Alianza Unidos con Fe (Gerónimo Venegas)	1,53	1,57

Datos electorales extraídos del Atlas Electoral de Andy Tow.

Los resultados de las PASO de la provincia de Buenos Aires en 2013 sostienen la hipótesis de que las primarias abiertas, obligatorias y simultánea generan una competencia entre partidos que resulta mayor a la competencia intrapartidaria y generan un efecto "voto a ganador" en el cual aquellos partidos más votados en las PASO pueden arrastrar votos en la elección general. Esto puede verse en la pérdida de votos que sufrió la alianza Unidos por la Libertad y el Trabajo de Francisco de Narváez, que perdió la mitad de los votos obtenidos que migraron hacia el eventual ganador, Sergio Massa.

Conclusión

No hay que leer los resultados de las PASO de 2011 y 2013 como tendencias inamovibles ya que los actores políticos, que estaban acostumbrados a otras reglas, necesitan cierto tiempo para descubrir y maximizar las posibilidades del nuevo sistema. Es esperable que en las próximas PASO más fuerzas políticas se vayan adaptando a las nuevas reglas de juego. Si en este año el principal partido del país, el peronismo encarnado en el Frente para la Victoria

realiza efectivamente una primaria competitiva y resuelve así por primera vez de manera abierta la sucesión de un presidente peronista sin reelección, se habrá dado un paso importante. También el PRO y Elisa Carrió han anunciado un acuerdo para competir en las PASO. Sin embargo, se mantienen tres rasgos institucionales de la ley que generan un resultado paradójicos: la simultaneidad, la obligatoriedad de participación para todos los partidos y la obligatoriedad de participación para todos los y las votantes determina para la PASO una dinámica más similar a una elección general que a una primaria.

Referencias Bibliográficas

- DE LUCA, Miguel, JONES Mark P y TULA María Inés. 2008. "Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina". Revista POSTData Nro 13.
- FREIDENBERG, Flavia. 2009. "¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual?". Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio. La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México, DF: Instituto Investigaciones Jurídicas, UNAM, 277-295.
- POMARES Julia, PAGE María y SCHERLIS Gerardo. 2011. La primera vez de las primarias. Logros y desafíos. Buenos Aires: CIPPEC.
- PRATS, Mariana. 2012. "Contradiendo pronósticos: ¡No hay descentralización ni inclusión que valga! La selección de candidatos en los partidos políticos de Argentina". América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, vol. 62, 103-130.
- SCHERLIS, Gerardo. 2013. "Parties and Ballot Access in Latin America: A New Trend in a New Political Context". Trabajo preparado para el Taller "Contested legitimacy: Paradoxes in the legal regulation of political parties" de la International Conference "Political Legitimacy and the Paradox of Regulation", Leiden, January 22-25.