

Democratización, representación, transparencia y equidad electoral. Debate acerca de la reforma política en Argentina



Fecha de recepción _[02.12.2011]

Fecha de aceptación _[21.12.2011]

& **Resumo/Abstract:** *En el presente trabajo se analiza la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, sancionada en Argentina, considerando los cuatro objetivos implicados en el título de esta norma.*

Aquí se realiza una lectura crítica de esta Ley de Reforma Política, orientando el foco no en las dificultades concretas respecto de su cumplimiento efectivo, sino en los fundamentos teóricos que han guiado el objetivo reformador. Finalmente, se procurará mostrar que mediante la implementación de estas reglas se termina promoviendo la fragmentación partidaria, la merma en la consistencia interna de las organizaciones y la pérdida de relevancia de los partidos políticos en la escena electoral.&

& **Palabras clave:** Democratización, representación política, transparencia, equidad electoral, Argentina

1. INTRODUCCIÓN

A fines del año 2009, en Argentina fue aprobada la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (Nro. 26.571) –la reforma de la legislación electoral más completa y abarcativa sancionada en los 28 años de democracia (Tullio, 2010)– instaurada teóricamente con el objeto de avanzar en la dirección de fortalecer a los partidos, devolverles su centralidad en la escena política y, al mismo tiempo, reensamblar el nexo entre representantes y representados.

En efecto, tal como está implícito en su nombre, con esta ley de reforma político-electoral se pretendía alcanzar los siguientes objetivos fundamentales:

- **Democratización:**
Para lograr este propósito se estableció, como sistema de selección de precandidatos, la normativa de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) a las que deben someterse todos los postulantes que quieran competir en los comicios nacionales, con sufragio universal obligatorio para la totalidad de los ciudadanos registrados en el padrón electoral nacional y con carácter vinculante y eliminatorio para todos los partidos, a realizarse en una fecha fija, en los mismos recintos, con similares papeletas y con las mismas autoridades de mesa que en los comicios generales (art. 19, cap. I). Las PASO sustituyen a cualquier otro método orgánico de designación de candidaturas utilizado por cada partido (que, generalmente, implican la sumisión a las resoluciones de las élites o se asocian a componendas espurias entre facciones minoritarias), con lo cual, teóricamente, se garantiza que la decisión sobre qué candidatos disputan los cargos públicos se origine en la voluntad soberana de la ciudadanía nacional.
- **Representación política:**
Otra de las finalidades de esta ley ha sido reducir el número de partidos que entraban en la lid electoral, para lo cual se incorporaron barreras relativamente altas en la fase inicial¹ y requisitos más exigentes para la conformación de un partido político y para la conservación de su personería jurídica². Así, se intentaba promover que las agrupaciones mayoritarias absorbieran en su interior a las líneas de fractura de las que habían surgido los partidos pequeños (Gallo, 2008), cuyas orientaciones podrían quedar representadas por las facciones que compitieran en las primarias abiertas. De este modo, se procuraba contener el fraccionamiento y mitigar la proliferación innecesaria de fuerzas políticas, ordenando la dinámica del sistema partidario.
- **Transparencia:**
A partir de la sanción de esta normativa de reforma política, la entidad selectora –o *selectorate* (Rahat y Hazan, 2001)– y fiscalizadora dentro de los partidos pasa a ser la ciudadanía en su conjunto, inscripta en el registro electoral del país. Para ello, la ley contempla la informatización e incorporación de medidas de reconocimiento biométrico para los padrones, la modernización documental del enrolamiento de los votantes y la definición de la cartografía electoral (Tullio, 2010). En efecto, este argumento tiene anclaje en un precepto muy difundido teóricamente, según el cual se sostiene que la lógica que rige en el sistema democrático debe aplicarse a las cuestiones internas de los partidos políticos, acogiendo reglas explícitas y abiertas para la competencia en el seno de las organizaciones (Zovatto, 2001), proporcionando transparencia y modernización a las estructuras de la formación partidaria.

Equidad electoral:

Otro de los objetivos de esta ley era que todos los partidos que compitieran electoralmente tuvieran las mismas chances, gozando de ecuanimidad en el acceso y manejo de recursos disponibles (art. 61, cap. IV bis). La adopción de las PASO, supuestamente, estaría destinada a generar una situación de igualdad no discriminatoria en el punto de partida, tanto para las fuerzas políticas que compiten como para los electores que deben pronunciarse en ellas. Esto, junto a las modificaciones en el financiamiento y la publicidad en campañas, permitiría, en teoría, un mayor protagonismo ciudadano en la selección de las candidaturas y una mayor igualdad en la difusión de las propuestas, garantizando equidad y proporcionalidad a los partidos políticos que participan en la contienda (Abal Medina, 2009).

Ahora bien, dicho esto, esbozaremos una pregunta de investigación, formulada esquemáticamente del siguiente modo: cuáles han sido los efectos reales de la aplicación de esta nueva ley electoral sobre el funcionamiento político institucional, considerando los cuatro ejes recién mencionados, que han guiado el objetivo reformador. Todo esto, teniendo presente la línea argumentativa que la respaldaba, que apuntaba a señalar que la plasmación legal de esta flamante herramienta y su acatamiento regular podrían propiciar el inicio de un proceso circular virtuoso para la restauración de la representatividad de los partidos.

Empero, en este trabajo, proponemos una lectura crítica de la Ley Nro. 26.571 y, luego de evaluar su impacto real durante su estreno efectivo en agosto de 2011, colegiremos que en esta primera experiencia no se han concretado satisfactoriamente los presuntos beneficios de estas normativas, en términos de *democratización*, *representación*, *transparencia* y *equidad*.

2. RELEVANCIA Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

En la medida en que la competencia entre partidos es un aspecto fundamental del funcionamiento de las instituciones democráticas, estimamos propicio analizar los efectos de la nueva legislación argentina –que modifica los procedimientos que regulan los comicios y procura redefinir las vías de acceso al poder, y que posee gran magnitud y alcance– en su primera aplicación fáctica. Al mismo tiempo, consideramos que el tema es particularmente relevante, vigente y actual, dado el crecimiento que está teniendo la incorporación de mecanismos selectivos con participación ciudadana, a escala planetaria. Además del caso emblemático de Estados Unidos, países de América Latina, y también de Europa, han tendido crecientemente a adoptar procedimientos similares (Abal Medina, 2009). En efecto, el sistema de PASO está inspirado netamente en el régimen de internas abiertas que rige en el Uruguay desde 1996³ y actualmente está siendo considerado por el Jurado Nacional Electoral de Perú, como marco para una posible enmienda, al tiempo que en Colombia, Ecuador, Honduras y Costa Rica también se utilizan mecanismos con ciertas características análogas⁴.

3. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Frente a la pregunta de investigación planteada más arriba, se propondrá la siguiente hipótesis: el empleo de las nuevas disposiciones normativas –que será nuestra variable independiente– podría tener repercusiones (mínimamente) favorables sólo si alcanzara un umbral básico elemental de aceptabilidad (es decir, un *mínimum* admisible) en cuanto a: *democratización* (interna de cada una de las fuerzas partidarias más relevantes), *representación política* (y racionalización del sistema partidario), *transparencia* (en los modos de selección de

candidaturas) y *equidad electoral* (en la competencia, desde las primarias hasta la consagración del ganador final), los cuales obrarán de variables dependientes en esta indagación. Por el contrario, si no se cumplen tales cometidos, entenderemos que la implementación de esta reforma no contribuye al propósito buscado.

Como objetivo de máxima, las PASO permitirían evitar la influencia de los aparatos partidarios en el proceso de selección de candidatos y, tras su utilización, resultarían ungidos los postulantes más aceptados por la opinión pública (y, al mismo tiempo, más representativos de las posturas de los partidos o coaliciones existentes). También debería incrementarse el potencial coalicional de las fuerzas partidarias que entran en la competición, con un consiguiente realineamiento de aquellas pertenecientes a una misma familia de preferencias.

A la vez, tras la estabilización y permanencia en el tiempo de las nuevas prácticas institucionales, debería llegarse a conformar un campo fluido entre los extremos del espectro político, con una matriz partidaria de pocas agrupaciones relevantes, unificadas y homogéneas (con dirigentes situados en posiciones ideológicas y programáticas congruentes, y con canales internos democráticos y transparentes mediante los cuales se estimulara la participación activa y el involucramiento de adherentes y de ciudadanos de a pie).

De todos modos, el ajuste a estos cánones no es una tarea sencilla de alcanzar: como los objetivos originarios de la reforma operan en direcciones opuestas, entendemos que es muy improbable que, con una misma metodología, se consiga reducir el número de partidos, fortaleciéndolos por dentro y, simultáneamente, se logre sanearlos, abrirlos y acercarlos a la ciudadanía común; todo esto aplacando las asimetrías entre ellos y brindándoles condiciones igualitarias de competencia. Por eso, consideramos que las probabilidades de que se origine tal convergencia de circunstancias peculiares son mucho más bajas que las de encontrarlos con contextos adversos.

En lo que sigue, intentaremos determinar si en esta primera aplicación de la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral se ha producido algún avance en la dirección de las cuatro metas reformistas perseguidas.

4. ANÁLISIS DE LOS COMICIOS PRESIDENCIALES DE 2011 EN ARGENTINA

¿Se han cumplido los cuatro requisitos mencionados?

Aquí evaluaremos los cuatro aspectos previamente citados e intentaremos aplicarlos al análisis del caso argentino, con las particularidades del contexto de utilización.

- **Democratización:**

Recalquemos, ante todo, que la democracia interna partidaria, como concepto, comprende todo el conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes a garantizar que tres elementos sustantivos (1. la línea y programas partidarios, 2. las autoridades internas y 3. los candidatos a puestos de representación popular) sean acordes y correspondientes con la voluntad mayoritaria de los miembros que componen el *demos* del partido (afiliados y militantes), quienes deben gozar de ciertos derechos y atribuciones que los distinguen de quienes no pertenecen a la organización (Hernández Valle, 2002). A su vez, un partido internamente democrático es aquel que estatuye la alternativa de que cualquiera de los miembros de ese *demos* pueda acceder a la postulación para cargos públicos, de acuerdo con la racionalidad de sus propios criterios (Garrido, 2002: 102) y sin discriminación hacia ningún grupo

minoritario o sector subrepresentado (Freidenberg, 2005: 95), lo que también supone la existencia de opciones para la promoción de nuevos cuadros (Alcántara Sáez, 2002). Según la nueva ley argentina, la elección de autoridades partidarias debe realizarse periódicamente de conformidad con lo establecido en sus cartas orgánicas, pero la selección de candidatos ha de efectuarse mediante las PASO (art. 19^º). En otras palabras, respecto del primer (y fundamental) elemento de la democracia interna, no se estipula nada en la letra de la ley; al segundo se lo deja exclusivamente en manos del partido, y al tercero se lo exterioriza, expulsándolo hacia afuera de los límites partidarios. Así, el argumento de que esta normativa legal produce efectos democratizadores podría mantenerse (aunque únicamente en lo concerniente al tercer factor) si, y sólo si, las fuerzas políticas que la acogen estuvieran desprovistas de aquella última característica; es decir, sólo puede admitirse esta situación distorsiva según la cual la ciudadanía común sustituye al *demos* partidario, en caso de que este último efectivamente careciera de incidencia en la nominación de los postulantes partidistas.

Tabla 1: Partidos y mecanismos de selección de candidatos:

Partido	Mecanismo de selección anterior	Sobre quién recaía la decisión
Frente para la Victoria (FPV)	Designación cupular	Sector partidario minoritario
Unión Cívica Radical (UCR)	Internas cerradas	<i>Demos</i>
Peronismo Federal (PF)	Internas cerradas	<i>Demos</i>
Partido Socialista (PS)	Internas cerradas	<i>Demos</i>
Coalición Cívica (CC)	Designación cupular	Sector partidario minoritario
Partido Obrero (PO)	Congresos con participación de bases	<i>Demos</i>
Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS)	Congresos con participación de bases	<i>Demos</i>

Fuente: elaboración propia sobre la base de estatutos partidarios.

Observamos que la mayor parte de los partidos que componían el arco político nacional utilizaban mecanismos democráticos internos para la selección de sus candidatos. Inclusive, hay que aclarar que la utilización de procedimientos designativos de selección (aquellos en los que no participa el *demos* del partido) puede promover acuerdos intrapartidarios y reducir los costos internos de la decisión (Nelson, 1999), resolviendo de un modo menos traumático los conflictos intestinos (Freidenberg, 2009: 279), con lo cual, un mejoramiento respecto del tercer componente de la democratización puede implicar correlativamente un retroceso en términos de flexibilidad procedimental y/o un incremento de los conflictos de integridad partidaria.

De cualquier modo, hay que mencionar que en el caso aquí estudiado, todas las fuerzas políticas que compitieron en las primarias abiertas de 2011, paradójicamente, terminaron presentando precandidaturas presidenciales únicas. Así, en la medida en que en las PASO no se produjo una selección de los candidatos, la ciudadanía no sustituyó al *demos* partidario en su función selectiva, incumpliendo con la finalidad básica de este instrumento electoral.

- **Representación política:**
Teóricamente, la nueva legislación promueve que los agrupamientos menores, que no alcancen el umbral requerido legalmente para pasar a la elección general, se sumen a otras fuerzas políticas afines (art. 8), propulsando la reducción del número de participantes y la presencia de partidos fuertes, estables y con arraigo societal (Astarita, 2009).
Sin embargo, según la ley, los sectores partidarios o subpartidarios que resultaran derrotados de las PASO quedan impedidos para integrar la fórmula presidencial de cara a la elección general nacional (art. 6), lo cual, o bien promueve primarias divisivas (Pomares, 2011), dificultando que se armonicen las posiciones dirigenciales después de la compulsa, o, alternativamente, desincentiva la competencia interna, al no generar beneficios subalternos ni compensatorios para los perdedores. Por ello, la opción de unir fuerzas entre partidos pasa a ser un recurso de *última ratio* –sólo para aquellos que carezcan de apoyo para mantener su caudal–, fomentando el establecimiento de alianzas forzadas y antinaturales, rubricadas con fines puramente electorales.
Veamos cómo ha sido la naturaleza de las coaliciones conformadas para competir en las primarias:

Tabla 2: Partidos y alianzas conformadas:

Coalición	Partidos socios principales	Familia de partidos
FPV	Partido Justicialista	Populista
	Partido para la Victoria	<i>Catch all</i>
	Frente Renovador de Salta	Conservador
Unión para el Desarrollo Social (UDESOS)	UCR	Radical/socialdemócrata
	Unión PRO	Populista-Neoliberal
Frente Popular (FP)	Partido Justicialista	Populista
	PF	Populista conservador
	PRO (en algunas pcias.)	Neoconservador
Frente Amplio Progresista (FAP)	PS	Socialista moderado
	GEN	Radical-socialista
Compromiso Federal (CF)	Libres del Sur	Socialista
	Partido Justicialista	Populista
	PF	Populista conservador
CC	PRO (en algunas pcias.)	Neoconservador
	ARI	Socialdemócrata
Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT)	Unión por Todos	Liberal
	PO	Socialista revolucionario
	PTS	Socialista revolucionario

Fuente: elaboración propia.

Dadas las mencionadas restricciones incorporadas, los partidos tradicionales (el Radicalismo y el Peronismo no kirchnerista) se vieron obligados a desistir de sus estrategias primigenias. Originariamente, la UCR iba a formar una alianza con el Socialismo, mientras que el Peronismo Federal se iba a presentar unificado. Pero, finalmente, estos grupos políticos prefirieron no competir con quienes compartían el mismo nicho en el electorado y, alternativamente, optaron por someterse a un proceso de negociación, evitando el costo de participar en las PASO, establecidas como un juego a todo o nada (Novaro, 2011). No obstante, esta pérdida de aliados naturales tuvo consecuencias negativas para ambas fuerzas tradicionales: los radicales optaron por establecer un pacto contra natura e insostenible con un grupo proveniente de la derecha empresarial de origen peronista, y el sector peronista desgajado del oficialismo experimentó cismas y disensiones internas, presentándose dividido. Paradójicamente, pese a que las alianzas celebradas antes de las PASO demostraron ser sumamente infructuosas luego de las mismas, éstas debieron –por ley– mantenerse inalteradas hasta las elecciones generales.

Con respecto a los partidos secundarios, personalistas y con posiciones de poder geográficamente delimitadas⁶, sus líderes consideraron más fructífero desertar de la contienda nacional, compitiendo dentro de sus reductos locales, donde se sabían fornidos⁷. Empero, la decisión de esos dirigentes terminó perjudicando significativamente a sus fuerzas partidarias de origen, al dejarlas descabezadas de cara a los comicios nacionales⁸.

Así, observamos que, tras las PASO, lo que se ganó en términos de reducción numérica de participantes (que tampoco fue tan significativo⁹) se malogró al no haberse establecido un criterio relevante y sustantivo¹⁰ conforme al cual efectuarse la racionalización y ordenación del sistema partidario (Gallo, 2011).

- **Transparencia:**

Se sostiene que la implantación del sistema de primarias abiertas partidarias legitima la mediación representativa de los partidos políticos, al tiempo que posibilita que se establezcan nuevos peajes democráticos y que se desapodere a las cúpulas minoritarias de la función selectiva (Blanco Valdés, 1996: 31), transparentando las vías de acceso al poder. No obstante, como se vio, el abanico de alternativas distintas “al dedo” de la cúpula partidaria es amplio (Pomares, 2011), incluyendo la opción de convenciones y congresos nacionales con representantes de la militancia, internas cerradas exclusivas para los afiliados, etc., permitiendo que se lleve a cabo un proceso transparente de decisión, efectuada por el *demos* partidario. Sin embargo, se adujo que, en este contexto (caracterizado por la merma de la militancia activa y participante y la existencia de una desactualización y una adulteración en los registros de afiliados partidarios), sólo la realización de elecciones internas de todos los partidos el mismo día, con padrones comunes, otorgaría la transparencia y credibilidad indispensables en un auténtico régimen democrático (Haro, 2003: 3). Así, se argumentó que la incorporación de las PASO facilitaría que los votantes con preferencias definidas sufragaran en el partido al que pertenecían y que los independientes participaran en la primaria de alguna de las fuerzas políticas entre las cuales estuvieran indecisos, eligiendo, de entre los diversos postulantes, al candidato más próximo a su preferencia (Gallo, 2007).

Empero, la casuística indica que para lograr ese cometido se requiere que los ciudadanos exhiban cierto nivel de conocimiento e implicación en la política, que les permita discernir qué se elige en cada una de las instancias sucesivas de votación (Gallo, 2011), y que, a la vez, los partidos con más posibilidades de imponerse en la elección general posean más simpatizantes entusiastas, con preferencias consolidadas hacia ellos, que detractores opositoristas, dispuestos a torpedear sus candidaturas más plausibles, lo cual terminaría produciendo sesgos en la representación.

Por el contrario, en la Argentina, la mayoría de los votantes que técnicamente se consideran independientes no se interesan por la política y, además, suelen ser refractarios a alguna/s de las fuerzas políticas existentes¹¹, con lo cual, al obligarlos a participar en un ámbito que no sólo no les concierne, sino que les provoca animadversión, es factible que éstos sufraguen por motivaciones estratégicas e instrumentalistas. En el otro extremo, encontramos la situación que efectivamente se dio aquí: como los partidos llegaron a las PASO con las candidaturas asignadas, la voluntad de los ciudadanos comunes careció de incidencia en la resolución de las mismas y, paralelamente, la tarea nominatoria recayó sobre los sectores subpartidarios con poder interno, cuya transparencia se ponía en cuestionamiento. A su vez, la participación obligatoria en una compulsa en la que no había nada en juego derivó en que los electores no interpretaran adecuadamente cuál era su rol en esta instancia, actuando como si se tratara de una elección general dilucidatoria¹².

Para cerrar este punto, hay que mencionar que el desarrollo de las PASO estuvo signado por denuncias de fraude, constatación de errores significativos, adulteración de actas y telegramas, etc., en el escrutinio final¹³, con lo cual, contrariamente a su objetivo, en su estreno, este proceso eleccionario no se llevó a cabo con las condiciones de transparencia electoral exigidas.

- Equidad electoral:

En relación con este punto, se introdujo la cláusula de que solamente fuera el Estado el que contratara espacios de propaganda durante las campañas, distribuyéndolos entre las distintas entidades partidarias registradas (Astarita, 2009). Sin embargo, la equidad en la competencia no se reduce al modo en el que cada uno de los participantes transmite públicamente sus propuestas, sino que también se vincula con el nivel de convocatoria despertado, lo cual tiene que ver con el potencial participativo de los ciudadanos y con las características de las contiendas. Es decir, para garantizar cierta equidad en la competencia, por un lado, las internas de todos los partidos (o, al menos, las de los más relevantes) deberían ostentar un nivel de competitividad y conflictividad semejante¹⁴ (Gallo, 2011).

Pero, de cualquier modo, en un sistema con reelección presidencial consecutiva (como el argentino), con las PASO se genera una competencia sumamente asimétrica, mediante la cual se echan por tierra los beneficios obtenidos con la regulación propagandística. Es decir, el presidente incumbente como tal (y no en su calidad de candidato o precandidato) puede disponer discrecionalmente de ciertos recursos estatales, a los cuales sus pares no tienen acceso, al tiempo que prescinde de la publicidad propiamente dicha, en tanto que no tiene que 'hacerse conocer', sino que es evaluado retrospectivamente, sobre la base del desempeño gubernamental del primer período (Carey y Polga-Hecimovich, 2007: 20).

Así, teniendo en cuenta que todas las fuerzas políticas deben transitar indefectiblemente por las PASO, las agrupaciones opositoras se ven forzadas a presentar precandidatos para que comparezcan en una misma instancia electoral preliminar, compitiendo de igual a igual con el titular del principal cargo del sistema institucional nacional.

En el caso analizado, el partido de gobierno –que, por entonces, concitaba el mayor nivel de apoyo popular¹⁵– postuló como candidata única a la mandataria incumbente¹⁶. En estas circunstancias, es comprensible que los dirigentes menos viables de los partidos menos viables hayan optado racionalmente por un retiro prudente (Cox, 1997: 196), evitando pagar el costo personal de poner el cuerpo por su partido. Por eso, todos los otros partidos resolvieron no presentar más de un candidato en las PASO, lo que hubiese tenido un efecto multiplicador respecto de su división interior (Tonelli, 2011).

Tabla 3: Resultados electorales 2011 (primarias y generales):

Precandidato/candidato	Elecciones primarias 2011	Elecciones generales 2011
C. F. Kirchner* (FPV)	50,24%	53,96%
R. Alfonsín (UDESOS)	12,2%	11,15%
E. Duhalde (FP)	12,12%	5,89%
H. Binner (FAP)	10,18%	16,87%
A. R. Saá (CF)	8,17%	7,98%
E. Carrió (CC)	3,22%	1,84%
J. Altamira (FIT)	2,46%	2,31%
A. Argumedo (Proyecto Sur)	0,89%	Inhabilitados
S. Pastore (MAV)	0,30%	Inhabilitados
J. Bonacci (PCP)	0,23%	Inhabilitados

* Presidenta incumbente.

Fuente: elaboración propia sobre la base de <http://www.elecciones2011.gob.ar>

Tal como se observa, tras las primarias emergió un escenario sumamente desbalanceado, con un oficialismo robustecido, prácticamente plebiscitado en las urnas y una pléyade de fuerzas opositoras pequeñas e inviables. Además, la contundencia e irreversibilidad de los guarismos de las PASO –destinadas a operar como un testeo prospectivo previo a los comicios generales– terminó quitando significación a la elección nacional subsiguiente.

Esto da la pauta de que la aplicación de esta regla electoral en un país con reelección inmediata puede ocasionar, desde el momento inicial, asimetrías entre los contrincantes, con corolarios negativos sobre la competitividad y la equidad electoral.

5. CONCLUSIONES PROVISIONALES

Aquí hemos analizado la normativa electoral aplicada por primera vez en la Argentina, considerando sus finalidades principales, implicadas en la denominación misma de la ley. Aclaramos, desde ya, que las conclusiones son provisorias y de alcance limitado, en tanto que se trata de una primera experiencia, sin antecedentes inmediatamente comparables.

En primer lugar, expusimos que sólo podía haber democracia interna en partidos cuyo *demos* tuviera protagonismo y capacidad de decisión. A la vez, si bien el candidato partidario electo debe poseer flexibilidad y moderación para capturar al electorado medio, también tiene que ser capaz de comportarse de un modo compatible con los lineamientos y principios sustentados por el partido. Como observamos, es más plausible que se consiga nominar a un postulante con esas características a través de mecanismos internos partidarios que mediante la metodología selectiva impuesta por la nueva ley.

Al mismo tiempo, vimos que las coaliciones forjadas para esta ocasión han sido estrictamente electorales y programáticas, careciendo –por principio– del primer e indispensable requerimiento de democracia interna partidaria, que es, justamente, la conformación de una línea política unitaria compartida por los miembros del *demos* partidista.

Paralelamente, en la medida en que la efectiva nominación de los candidatos de todos los partidos estuvo en manos de los actores más gravitantes de sus respectivas estructuras, entendemos que, en su primera aplicación, este mecanismo no ha producido efectos positivos en ninguna de las fuerzas políticas participantes: en aquellas en las que la selección recaía previamente en el *demos*, se tornó innecesaria la instancia de las PASO, y en las demás, se preservaron las fallas de los procesos electorales anteriores, dominados por los aparatos y recursos económicos de los sectores internos más poderosos.

Finalizando este punto, señalamos que la ley de PASO entra en contradicción con la idea misma de democracia interna partidaria, en la medida en que la existencia de una regulación de los órganos del poder público sobre el funcionamiento y autoorganización interna afecta a la libertad y a la propia autodeterminación de los partidos, que deberían ser los únicos con potestad para ejercer sus actividades de conformidad con su conveniencia política en su seno y a su costo (Salvatierra, 2002).

Con respecto al criterio de la representación, se sostenía que en las PASO se produciría una ordenación de la oferta electoral, derivando en un sistema racionalizado, con pocos y fuertes partidos. Sin embargo, en este caso, como se vio, los agrupamientos principales, lejos de fortalecerse, se dividieron, fraccionando su ya exiguo apoyo (como el Peronismo no oficialista), o se tornaron mucho más *catch all* e incongruentes (como el Radicalismo), perdiendo el respaldo de seguidores fieles (Gallo, 2011), al tiempo que los partidos pequeños que respaldaban a un candidato con poder local directamente optaron por la no participación interna, lo cual tuvo efectos negativos sobre su performance electoral general. Así, pudimos advertir que, ante la imposibilidad legal de que se altere la composición o el orden en la fórmula presentada en las PASO, se reducen los incentivos para concertar y llegar a compromisos intrapartidarios. Por eso, las alternativas desplegadas en ellas no han reflejado una pluralidad programática de fondo, sino que, por el contrario, expresaron el oportunismo electoralista generado por la inédita normativa; instando a la ambigüedad y a la disminución del rol de los partidos en el marco de la competición política.

Así, constatamos que el incremento de instancias electorales no facilita ni estimula la manifestación de las preferencias de los votantes, sino que más bien tiende a producir un aumento de la confusión y una reducción del interés ciudadano en la definición de la compulsa real.

Consiguientemente, pese al argumento de que esta ley contribuiría a que los partidos se tornaran más representativos, adaptándose a circunstancias externas cambiantes, vimos que –al menos en su primera aplicación– ésta ha resultado perjudicial para la institucionalización

partidaria y no ha contribuido a la apropiada representación de un electorado fragmentado en sus preferencias.

Paralelamente, el precepto de que las primarias abiertas obligatorias favorecían la transparencia estaba fundamentado en dos premisas concatenadas: según la primera, la depuración del registro de electores (es decir, la delimitación rigurosa y adecuada del *selectorate*) conllevaría la oxigenación de las vías de acceso al poder; y con relación a la segunda, la participación de independientes en la determinación de las candidaturas, al sustituir a la capacidad movilizadora de los aparatos partidarios, permitiría lograr la consagración de los postulantes más acordes con las preferencias de la ciudadanía común.

Sin embargo, vimos que en la realidad, con la incorporación de esta normativa, el rol de los electores se limitó a refractar a candidatos ya designados por algún mecanismo partidario, manteniendo las tendencias centralistas dentro de los partidos y el comportamiento oligárquico de las cúpulas dirigenciales partidistas.

En efecto, las PASO terminaron adoptando el carácter, la morfología y el *status* de la elección nacional definitoria, lo cual trajo aparejado que los comicios generales (celebrados tan sólo 10 semanas más tarde) se convirtieran en los más intrascendentes de la historia democrática del país (*El Estadista*, 2011). Evidentemente, la obligatoriedad del voto interno no fortaleció los vínculos afectivos hacia los partidos ni incrementó el interés ciudadano en las actividades organizativas, sino que más bien provocó una disminución de los incentivos para incorporarse como adherentes partidarios¹⁷ y una acentuación de las actitudes abúlicas en los votantes.

Respecto de la consecución del objetivo de la equidad electoral, vimos que éste estaba atado al requisito anterior de la representación proporcional de las fuerzas participantes¹⁸. Efectivamente, las distorsiones producidas durante las PASO afectaron a las probabilidades de los partidos en orden a su posicionamiento futuro.

La más significativa de ellas ha sido la combinación entre el empleo del mecanismo de primarias abiertas obligatorias y la presencia del factor *incumbent* en la competencia preliminar. En sistemas con reelección presidencial inmediata, el campo electoral suele instaurarse en torno al eje *apoyo-oposición al gobierno* y, como regla general, el incumbente se asegura la exclusividad del favor de quienes resaltan el primer término de este binomio dicotómico (Gallo, 2008). Así, desde las PASO, el presidente de turno se coloca en una posición polarizadora, sumamente desventajosa para sus competidores, tanto externos como internos, disminuyendo notoriamente los incentivos de entrada a la liza electoral. En el caso desarrollado, hemos constatado cómo estos elementos provocaron desequilibrios en la competición, no sólo por la falta de ecuanimidad y simetría en la cantidad y tipo de recursos públicos del que pudo hacer uso cada uno de los postulantes, sino por el impacto que tuvo la mera introducción de la variable *incumbent* sobre la dinámica de la competencia y la concreción de estrategias por parte de todos los actores con voluntad participativa y vocación de poder.

En síntesis, a raíz de todo lo expuesto, resaltamos que uno de los inconvenientes de la reciente reforma ha radicado en que con ella se buscó democratizar y fortalecer a los partidos, pero partiendo de un diagnóstico desacertado sobre la situación de los partidos políticos argentinos (tanto en lo referente a su organización interna como a su rol en el marco general de las instituciones democráticas). Al mismo tiempo, se procuró ordenar el sistema partidario sin un criterio claro y de ordenación, con lo cual se terminó reemplazando la estructura de

oportunidades vigente por otra que también ha incentivado comportamientos especulativos, poco transparentes y distorsivos.

Paradójicamente, para resolver los problemas de transparencia e inequidad que afectaban a las estructuras partidarias, se acudió al escrutinio de ciudadanos desinteresados y desconocedores de la política, a quienes se les hizo participar de una elección en la que todo lo importante ya había sido resuelto previamente puertas adentro. A su vez, la presentación de un único candidato por agrupamiento otorgó centralidad a los candidatos individuales (recalcando las asimetrías en el peso propio de cada uno de ellos) y derivó en que el eje partidario perdiera terreno frente al criterio personalista en la configuración del voto.

En este contexto, concluimos que, si bien no tenemos elementos para realizar un pronóstico adecuado sobre cómo será la evolución en la implementación consecutiva de la nueva legislación político-electoral argentina, lo que sí estamos en condiciones de afirmar es que, en su primera aplicación, ésta ha tendido a promover la inconsistencia interna partidaria, la personalización de la competencia, la banalización de la participación ciudadana en la vida cívica y la pérdida de relevancia de los partidos políticos en la escena electoral.

Notas

- 1 La norma estipula que los partidos políticos deben alcanzar en las PASO un piso mínimo de 1,5% de los votos válidamente emitidos para postular candidatos a cargos electivos (art. 45, cap. VII).
- 2 Para que a una agrupación política se le reconozca su personería jurídico-política, debe contar con un número de afiliados permanentes (hasta entonces eran adherentes) no menor al 4% del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito correspondiente (art. 2).
- 3 Aunque allí son simultáneas y obligatorias, pero no son compulsivas para los ciudadanos.
- 4 A su vez, la legislación sobre financiamiento político se ha inspirado en los casos de Brasil, Ecuador, Chile y México, y tiene puntos de contacto con los de Reino Unido, España, Portugal y Francia (Tullio, 2010).
- 5 Modificatorio de Ley Orgánica de Partidos Políticos.
- 6 Cabe señalar que la Argentina es un Estado multinivel –con unidades estatales de órdenes inferiores (Escolar, 2010), que a su vez se constituyen en bastiones de sectores con poder territorializado– a diferencia de otros casos latinoamericanos (donde el único premio significativo es la obtención de la Presidencia de la Nación).
- 7 Este fue el caso de Mauricio Macri (PRO), hasta entonces el dirigente opositor mejor posicionado, y de Pino Solanas (Proyecto Sur), quienes contendieron por la jefatura de gobierno capitalina (instancia en la cual triunfó el primero), celebrada un mes y medio antes de las PASO.
- 8 Los partidos que no alcanzaron el 1,5% a nivel presidencial tuvieron que presentar listas truncas o mutiladas (sólo para las categorías en las que habían logrado el piso).
- 9 Se pasó de 656 a 532 partidos nacionales, provinciales y de distrito (Astarita, 2009).
- 10 Léase, partidario, ideológico, programático, etc.
- 11 El 74,4% de los argentinos se autocataloga como distante o muy distante respecto de alguna de las fuerzas políticas que conforman el sistema partidario nacional (cálculos propios, utilizando una tabla de contingencia, basada en una versión multidimensional del modelo de Michigan, se midió la proximidad o cercanía de los ciudadanos argentinos hacia los partidos existentes).
- 12 Según datos extraídos de diversos análisis, hasta dos semanas antes de las PASO, más del 50% de la población desconocía de su existencia (Gallo, 2011).
- 13 Léase <http://www.argentinaelecciones.com/noticia-errores- elecciones-primarias- 1155.html>.
- 14 Es necesario que cada primaria cuente con al menos dos precandidatos competitivos, con un cercano nivel de aceptación pública. Si no, el centro de gravedad de la disputa se desplaza hacia los partidos que presenten al menos dos candidatos con chances parejas y perfiles diferenciados (Gallo, 2011).
- 15 Hasta entonces, todos los encuestadores le pronosticaban al menos 40% de apoyo, muy lejos de los demás participantes (Gallo, 2011).
- 16 Como suele suceder, un mandatario exitoso es el candidato nato e indiscutido del partido oficialista.
- 17 Dado que lo que antes requería de una mera adhesión hoy supone un complejo acto de afiliación (Gallo, 2011).
- 18 Cabe remarcar también que existe una tensión entre este objetivo reformista y el anterior, ya que las normas que favorecen la equidad suelen ser más restrictivas, incentivando la opacidad de los partidos para eludirlas; mientras que reglas más laxas permiten una mayor transparencia sobre los gastos, pero resultan altamente inequitativas (Astarita, 2009).

BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, J. 2009. "Los partidos pequeños saldrán fortalecidos", en <http://www.argentinaelections.com>. 11-03-2011.
- Alcántara Sáez, M. 2002. "Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina", Working Paper, en <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/293.pdf>. 30-10-2011.
- Alcántara Sáez, M. y F. Freidenberg. 2003. (coord.). *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, México DF: FCE.
- Anduiza, E. y A. Bosch. 2004. *Comportamiento político y electoral*, Barcelona: Ariel.
- Astarita, M. 2009. "El Proyecto atiende una cuestión central como es la excesiva fragmentación de nuestro sistema partidario" en <http://argentinaelections.com>. 30-10-2011.
- Blanco Valdés, R. 1996. "Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)", en Porras Nadales, A. *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.
- Carey, J. y J. Polga Hecimovich. 2004. "Primary Elections and candidate strenght in Latin America". En <http://www.darmouth.edu/jcarey>, 21-04-2011.
- Carey, J. y J. Polga Hecimovich. 2007. "The primary elections 'bonus' in Latin America" en <http://polisci.fsu.edu/research/documents/C&PH%20April%202007.pdf>, 21-04-2011.
- Cavarozzi, M. y J. Abal Medina. 2002. *El asedio a la política*, Rosario: Homo Sapiens.
- Colomer, J. 2000. "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas", trabajo presentado en el Congreso LASA, Miami.
- Cornejo, C. 2009. "Sistema de primarias de Santa Fe" en <http://argentinaelections.com/> 23-03-2011.
- Cox, G. 1997. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- Cruz, F. 2009. "Sobre formas y reformas políticas" en www.politicargentina.com, 08-09-2011.
- Cheresky, I. 1999. "Elecciones internas de la Alianza: aparatos partidarios y ciudadanía independiente", en *Instituto de Investigaciones Gino Germani*, DT N° 13.
- De Luca, M. 2003. "Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System", Working Paper for *Pathways to Power Political Recruitment in Latin America*, Winston- Salem: Graylyn International Center, Wake Forest University.
- Downs, A. 1973. *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid: Aguilar.
- Epstein, L. 1986. *Political parties in the American Mold*. Madison: U. of Wisconsin Press.
- Escolar, M. 2010. "La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral", ponencia presentada en Santo Domingo, Republica Dominicana, pp. 51-81.
- Freidenberg, F. 2009. "¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual" *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México DF: UNAM, pp. 277-295.
- Freidenberg, F. 2003. "Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina", Biblioteca de la Reforma Política, N° 1, Lima: International IDEA.
- Gallagher, M. y M. Marsh (Ed.). 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publications.
- Gallo, A. 2011. "Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571" (en prensa).
- Gallo, A. 2008. "Internas Abiertas Simultáneas y Obligatorias. La Derogación de la Ley 25.611 y el Emblemático Caso de Uruguay" *Revista Postdata*. N° 13, Buenos Aires, pp. 103-143.
- Gallo, A. 2007. "Representatividad Partidaria y Nominación de Candidatos. Análisis de Internas Abiertas Presidenciales en América Latina". Doc. de trabajo n.º 170. Buenos Aires: U. de Belgrano.
- Gallo, A. 2005. "Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas. El debate en Latinoamérica" en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*. Vol. 4, n.º 2, Santiago de Compostela, pp. 277-289.
- Garrido, R. 2002. "Una propuesta para el establecimiento de bases constitucionales mínimas que garanticen el desarrollo democrático de los procesos internos de elección de candidatos de los partidos políticos" en <http://www.bibliojuridica.org/libros>. 18-08-2011.
- Haro, R. 2002. "Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político", en Haro, R. *Constitución, poder y control*. México DF: Universidad Autónoma de México.
- Kitschelt, H. 1989. *The logic of Party Formation*. Nueva York: Cornell University Press.

- Michels, R. 1979. *Los partidos políticos*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Morales, M. 2005. "Elecciones Primarias: Análisis desde la teoría de juegos y aproximaciones a modelos estadísticos explicativos" *Agenda Pública*, Año IV - N° 7.
- Muñoz, R. 2003. "El proceso circular de las internas abiertas, obligatorias y simultáneas" en Muñoz, R. (comp.). *Crisis de Representación y reforma política*, Río Cuarto: CEPRI.
- Mustapic, A. M. (2002): "Ventajas y desventajas de las internas abiertas", Seminario de Reforma Política, Rosario.
- Mutti, G. 2005. "Las elecciones internas abiertas y obligatorias en la provincia de Santa Fe". Presentado en el Congreso de la SAAP.
- Nelson, S. 1999. "Partidos Políticos y Candidatos" en *Índice de Integridad Electoral*. En <http://www.aceproject.org/main/espanol/ei/eif01.htm>, 29-04-2011.
- Novaro, M. 2011. "La decantación de las candidaturas opositoras", en <http://tn.com.ar>, 31-08-2011.
- Orozco Henríquez, J. 2003. "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en Sevilla.
- Panebianco, A. 1990. *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Pierce, N. 1999. "Elecciones Primarias en Estados Unidos". En <http://www.pri.org.mx>. 27-05-2011.
- Pomares J. 2011. "PASO o no PASO, esa no es la cuestión" en www.clarin.com/opinion, 13-09-2011.
- Rahat, G. y R. Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An analytical framework", *Party Politics* Vol. 7, (3), London: Sage Publications.
- Sartori, G. 2003. *Ingeniería constitucional comparada*. México DF: FCE.
- Siavelis, P. y S. Morgenstern (eds.) 2008. *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Spota, A. 1990. "Elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias" *Revista La Ley*, 6 y 7 de agosto.
- Tonelli L. 2011. "Los P.A.S.O. por arriba" en www.escenariosalternativos.org, 22-09-2011.
- Tullio, A. 2010. "Reforma Política en Argentina: un modelo para armar" en *Mundo Electoral*, Año 3, n.º 8, Panamá.
- Vargas M., R. 1998. "Las reformas institucionales de los partidos políticos. Su relevancia para la gobernabilidad democrática" En <http://www.iigov.org/id/attachment>. 27-04-2011.
- Ware, A. 1996. *Political Parties and Party Systems*, New York: Oxford University Press.
- Zovatto, D. 2001. "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias; 1978-2000" *Revista CLAD Reforma y democracia*. N°. 21, Caracas.
- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Ley 26571 y Decreto 2004/2009. *Partidos Políticos. Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral*, versión HTML: <http://209.85.229.132/search?q=cache:aBTqn-QL6CgJ:www.cpcesla.org.ar/doc/boletin/417/,21-09-2011>.
- Fallo Salvatierra, en <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=18>, 05-06-2011.
- <http://www.argentinaelecciones.com>, 31-10-2011.
- <http://www.elecciones2011.gob.ar>, 13-10-2011.
- www.elestadista.com.ar 21-10-2011.