

Balance y desafíos de las PASO a 10 años de su implementación

Juan Pablo Zabala

Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP). Director del Instituto de Análisis Políticos y Electorales (IAPE) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UCALP.

Correo electrónico: juanpablozabala67@gmail.com

Resumen

Con este ensayo, pretendemos realizar un análisis sobre los diferentes efectos que la implementación de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) en la Argentina tienen sobre la democratización intrapartidaria, la representación política, la competencia, la oferta electoral y la participación ciudadana.

Además de analizar esos efectos, nos centraremos en el debate académico y político sobre la necesidad de eliminar las PASO, de modificarlas o de no realizar cambios, analizando los diferentes argumentos a la luz de los datos que nos arrojan estos 10 años de implementación de las PASO.

Palabras claves: PASO, democracia intrapartidaria, competencia electoral, fragmentación partidaria, coaliciones electorales.

Abstract

With this essay we intend to carry out an analysis of the different effects that the implementation of primary, open, simultaneous and mandatory elections (PASO in Spanish) in Argentina have on intra-party democratization, political representation, competition, electoral offer, and citizen participation.

In addition to analyzing these effects, we will focus on the academic and political debate on the need to eliminate the PASO, to modify them or not to make changes, analyzing the different arguments in the light of the data that these 10 years of implementation of the PASO throw at us.

Key words: PASO, intra-party democracy, electoral competition, party fragmentation, electoral coalitions.

1. Introducción

En el año 2009, se sancionó la Ley 26.571 de «Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral», que, entre otras cosas, instituyó en la

Argentina un sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección de candidatos a cargos públicos electivos nacionales, que tuvo como principal objetivo, según los propios impulsores de la norma, mejorar las instituciones democráticas, promoviendo la democracia interna en los partidos políticos y fomentando la competencia electoral intrapartidaria.

De esta manera, a partir de la sanción de la ley, la selección de las candidaturas a presidente, vicepresidente, diputados y senadores nacionales, y parlamentarios del Mercosur (art. 19) debía realizarse a través de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO).

Luego de la sanción de esta ley nacional, 11 legislaturas provinciales y la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptaron este mismo sistema de PASO para la selección de candidatos provinciales y locales.

Se trata de primarias abiertas porque permiten a todos los electores inscriptos en el padrón nacional votar en las internas de cualquiera de las agrupaciones políticas, independientemente de si se encuentran afiliados o no.

Son simultáneas (art. 20) porque se celebran en una misma fecha para todas las agrupaciones políticas y todas las categorías, que la ley fija en el segundo domingo de agosto del año en que se celebran las elecciones generales, previstas por el art. 53 del Código Electoral Nacional (aunque este año se hayan realizado un mes después, producto de la crisis sanitaria).

Además, son obligatorias tanto para las agrupaciones políticas —ya que, si no participan, no pueden competir en la elección general (art. 29 de la Ley 23.298; arts. 18, 19, 44 y 45 de la Ley 26.571)— como para la ciudadanía (art. 23 de la Ley 26.571).

Las PASO se implementaron por primera vez en 2011 en nuestro país, y a 10 años de esa implementación, pretendemos con este ensayo hacer un análisis sobre los diferentes efectos que este novedoso proceso de selección de candidaturas tuvo sobre la democratización intrapartidaria, la representación política, la gobernabilidad y la competencia electoral.

Además de analizar esos efectos, nos centraremos en el debate que se viene produciendo previo a las últimas dos elecciones primarias celebradas en nuestro país, sobre la necesidad de eliminar las PASO, de modificarlas o de dejarlas tal como están, sin realizar ningún cambio. Intentaremos tomar los diferentes argumentos esgrimidos por los dirigentes políticos de distintos espacios para analizarlos a la luz de los datos que nos arrojan las PASO, para confirmar o refutar dichas posturas.

2. La evolución del sistema de partidos políticos en la Argentina entre 1983 y 2009, o ¿cómo y por qué llegamos a las PASO?

Con la vuelta de la democracia en 1983 y el triunfo de Alfonsín, se desintegró el mito de la «superioridad electoral» del peronismo, ya que, por primera vez, sin proscripción y en elecciones libres, se lo pudo derrotar en las urnas. Sin embargo, más allá de este hito político-electoral, desde el punto de vista del sistema partidocrático, el bipartidismo gozaba

de buena salud, puesto que, entre la UCR y el PJ, concentraron el 91,91 % de los votos en la elección presidencial, y la tercera fuerza representada por el Partido Intransigente de Oscar Alende solo obtuvo el 2,33 %.

Muchos autores (Etchegaray, 1993; Abal Medina y Suárez Cao, 2002; Salas Oroño, 2012, entre otros) consideran que el período que va de 1983 a 1995 debería ser considerado, en términos de Sartori, un «bipartidismo imperfecto» (Sartori, 1987), aunque, tanto en las elecciones de 1983 como en las de 1989 (en esta última, la tercera fuerza la representó el partido de Alsogaray y sacó solo un 7,17 %), lo que se da en la Argentina todavía es un «bipartidismo perfecto», ya que la existencia de terceras fuerzas todavía no representa un desafío a los dos partidos principales, y ninguno depende del apoyo o alianza de esta para formar un gobierno legítimo.

Para las elecciones de 1995, en cambio, ya podemos hablar de un nuevo período en la historia reciente del sistema de partidos políticos argentinos, a raíz de la irrupción de una tercera fuerza política con una base de apoyo popular muy amplio, el Frente Grande de José Octavio Bordón y «Chacho» Álvarez, que quedó en segundo lugar al obtener un 29,30 %, relegando a la UCR al tercer lugar por primera vez en su historia electoral.

A partir de esta elección, entramos en un breve período transicional que podríamos definir, siguiendo a Novaro y Palermo (1998), como de «pluralismo moderado», que se va a extender hasta la crisis del sistema político representada por el «qué se vayan todos» de las elecciones del 2001.

Este sistema de efímera existencia va a terminar colapsando por la «crisis de representatividad partidaria», la cual se produce al compás de una crisis sistémica generalizada, que incluye un combo explosivo producido por una crisis económica terminal, una crisis de gobernabilidad de la Alianza, una crisis de la cultura política tradicional del siglo xx que ya no va a estar articulada por la antinomia peronismoantiperonismo, y por una crisis ideológica sin precedentes, producto del fomento de posturas antipolíticas desde el seno del poder en los años noventa.

Una consecuencia lógica de la crisis de representatividad partidaria es la afluencia de nuevos partidos políticos en la arena políticoelectoral, que va a terminar de consolidar un proceso de fragmentación del sistema partidario inédito en nuestro país. Ello se vio bien reflejado en las elecciones presidenciales de 2003, donde 5 listas de candidatos obtuvieron más del 14 % de los votos cada uno.

Esta fragmentación partidaria va de la mano del aumento exponencial de la cantidad de listas que se presentan a cargos electivos en diferentes categorías entre 2003 y 2009.

Tomemos como ejemplo lo sucedido en esas elecciones en la provincia de Buenos Aires, que representa casi el 40 % del padrón electoral nacional: en el año 2003, se presentaron 18 listas para gobernador, y 16 listas en 2007. El incremento que mencionábamos se distingue bien si lo comparamos con las elecciones de 1995 y 1999, donde solo hubo 10 listas para gobernador en cada elección.

Dicha fragmentación partidaria con el subsiguiente incremento de listas en las competencias electorales que se da en la provincia de Buenos Aires es de una magnitud

mayor si lo trasladamos al nivel municipal. Por ejemplo, en La Plata, tanto en las elecciones de 2003 como en las de 2007, se presentaron 21 listas de candidatos a intendente, lo que constituye más del doble de las listas en comparación con las que participaron en 1999.

La debilidad de los partidos políticos tradicionales del siglo xx conlleva al fin del bipartidismo, lo cual provoca la fragmentación a partir de la aparición de partidos vástagos de aquellas grandes formaciones políticas, tal como sucedió con el surgimiento de la CC-ARI de Elisa Carrió, el FrePaSo de «Chacho» Álvarez, Acción por la República de Domingo Cavallo, el GEN de Margarita Stolbizer o, incluso más cercano en el tiempo, el Frente Renovador de Sergio Massa.

Este proceso se ve reflejado en el aumento de la oferta y la competencia electoral, y en la multiplicación de bloques legislativos tanto en el Congreso Nacional como en las legislaturas provinciales, lo que termina generando un problema de gobernabilidad y legitimidad, donde los consensos son cada vez más difíciles de alcanzar.

El primer intento por reordenar la selección de candidaturas en la Argentina para fomentar la democracia intrapartidaria y mejorar la crisis de representatividad fue muy efímero. En el año 2002, y luego de la crisis terminal por la que atravesó nuestro sistema político, se sancionó la Ley 25.611 de elecciones internas abiertas, obligatorias y simultáneas de todos los partidos políticos nacionales. Su existencia fugaz se debió al fracaso en sus resultados, por la supervivencia del tradicional método de selección de candidatos «a dedo», marcado por la arbitrariedad de las conducciones partidarias, pero también por los escasos controles y dispositivos que la norma impuso sobre la vida interna de los partidos políticos.

Esta ley se aplicó solo en las elecciones legislativas de 2005, donde solamente la cumplieron 23 agrupaciones políticas de las 260 que participaron en esa contienda electoral en todo el país. En las 237 agrupaciones restantes, se presentaron listas únicas y no hubo ningún tipo de elección interna. Si lo medimos por el nivel de participación electoral de los ciudadanos, podemos señalar que el fracaso fue mayor, ya que solo el 5 % del padrón nacional emitió su sufragio en esas elecciones partidarias (Dalla Vía, 2009).

3. ¿PASO sí o PASO no? La experiencia de las PASO en la Argentina

Lo primero que deberíamos mencionar es que la reforma electoral de 2009 se realizó en una coyuntura política muy particular, luego de la derrota de Néstor Kirchner y los candidatos testimoniales de su partido, contra el empresario Francisco de Narváez en la provincia de Buenos Aires, y luego de que se consolide la ruptura con los aliados del denominado «Radicalismo K», a partir del voto «No positivo» del vicepresidente Julio Cobos en el Senado al rechazar la Resolución 125, que intentaba imponer retenciones al campo.

Tal como lo explica Gallo, «el gobierno kirchnerista había impulsado esta reforma para que, por un lado, introdujera fluidez al juego político y, por otro lado, disminuyera la capacidad operativa de sus rivales» (Gallo, 2018, p. 38).

La Ley 26.571, denominada como «Ley de democratización de la representación política, transparencia y equidad electoral», constituyó una reforma política y electoral integral que, además de introducir las elecciones PASO, incluyó modificaciones a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 23.298), a la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (Ley 26.215) y al Código Electoral Nacional.

En lo que respecta a las PASO, desde su primera implementación en 2011, ya se celebraron 6 elecciones de este tipo en la Argentina (2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021).

Para el presente trabajo, nos vamos a concentrar, principalmente, en los procesos electorales de 2011, 2015 y 2019, donde se eligieron cargos ejecutivos nacionales (presidente y vicepresidente), ejecutivos provinciales (gobernador de la provincia de Buenos Aires) y ejecutivos distritales (intendente de la ciudad de La Plata), para analizar varias dimensiones de forma comparada, intentando desentrañar los argumentos a favor y en contra de las PASO que se sostienen desde el ámbito académico y desde las clases dirigentes argentinas.

Todos reconocemos, en estos diez años de implementación de las PASO, sus defectos y virtudes, pero también debemos reconocer que, con el tiempo, las PASO se convirtieron en un pilar fundamental de nuestro sistema electoral.

Antes de comenzar el proceso electoral de 2019, se empezó a poner en duda desde el oficialismo de ese entonces, representado por Cambiemos/Juntos por el Cambio, la validez de las elecciones PASO con diferentes tipos de argumentos: desde que «son elecciones muy costosas», que «solo son una gran encuesta de cara a las elecciones generales», que «pueden provocar una crisis de gobernabilidad», hasta que «muy pocas fuerzas políticas terminan definiendo sus candidaturas en las elecciones primarias».

Lo paradójico es que esos mismos argumentos que fueron criticados por el Kirchnerismo, que constituía la oposición en ese momento, son los mismos que han utilizado el Frente de Todos y el Gobierno nacional, este último previamente al inicio del actual proceso electoral. Estos partidos intercambiaron los roles de gobierno y oposición en 2019 y 2021, y también sus posturas frente a la validez de las PASO, tomando la actitud anterior de la fuerza política antagonista; incluso los oficialismos de turno consideraron la posibilidad de suspender o anular las PASO, tanto de forma temporaria como permanente.

Esta situación paradójica, aunque no sorprendente en la Argentina del corto plazo, alimentada por la hipocresía de los partidos políticos mayoritarios y por la «dictadura de la coyuntura política», nos invita a plantearnos qué hay detrás de esos argumentos y a analizarlos según los datos de los diferentes procesos electorales, trascendiendo la mera coyuntura y los intereses partidarios.

Los candidatos seleccionados mediante elecciones primarias están más legitimados que los elegidos a «dedo» o «por consenso» de los dirigentes partidarios

Esta postura es muy común entre quienes defienden este sistema desde la teoría política (Straface y Page, 2010; Gallo, 2011; Freidenberg, 2007), y fue el argumento más utilizado

también por los legisladores oficialistas en el Congreso Nacional en 2009 al momento de debatirse el proyecto de ley que las consagró.

A simple vista, esta afirmación es verdadera, pero lo que deberíamos plantearnos con los datos en la mano es: ¿qué ocurre con aquellas fuerzas políticas que no tienen competencia interna y llevan un solo candidato o una sola lista de candidatos? En ese caso, es válido preguntarnos si están igualmente legitimados hacia dentro del partido y también de cara a la ciudadanía. En realidad, que haya competencia intrapartidaria nos habla más de la democratización partidaria que de la mayor o menor legitimidad de los candidatos que tienen que atravesar un proceso previo de selección.

Las elecciones primarias contribuyen a la democratización partidaria y fomentan la competencia electoral intrapartidaria

En la gran mayoría de los casos, desde su primera implementación en 2011, las agrupaciones políticas participaron en las PASO con listas únicas de precandidatos. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2011 y 2019, la totalidad de las agrupaciones políticas que presentaron candidaturas a presidente y vicepresidente oficializaron listas únicas de precandidatos en las elecciones primarias. Solo en el año 2015, hubo primarias en 3 alianzas políticas en la categoría presidencial (Cambiemos, UNA y FIT), de las 11 alianzas que se presentaron.

Si tomamos las tres elecciones presidenciales juntas (2011, 2015 y 2019), de un total de 31 alianzas políticas que participaron, solo en las 3 mencionadas anteriormente hubo internas, es decir, en el 9,68 % del total, por lo que vemos que la competencia electoral intrapartidaria es muy baja.

Esas mismas tres elecciones en la categoría gobernador en la provincia de Buenos Aires nos arrojan que, en el año 2019, de 9 alianzas que se presentaron, no hubo internas en ninguna, y únicamente hubo una interna en 2011 y 3 en 2015.

Al tomar los números totales, de 27 alianzas que se presentaron en las tres elecciones, solo hubo 4 internas, lo que representa el 14,81%.

En el caso de las elecciones PASO en el Partido de La Plata, los resultados son muy diferentes. En las tres elecciones ejecutivas para elegir candidatos a intendente, hubo internas: 4 en el 2011, 6 en el 2015 y 2 en el 2019. Se presentaron en total 34 alianzas, y hubo 12 internas, es decir, un 35,29 % del total, un porcentaje muy superior a las PASO para presidente y para gobernador de la provincia.

Un dato que llama la atención a nivel local, y que se repite en muchos distritos, sobre todo en los de mayor peso electoral, es la cantidad de listas internas que se han presentado en diferentes alianzas políticas, que siempre están por encima de la cantidad de fuerzas que participan en la elección.

Por ejemplo: en 2011 se inscribieron 10 alianzas y hubo 19 precandidatos; en 2015 hubo 13 alianzas y 23 precandidatos, y finalmente, en 2019 participaron 11 alianzas y hubo

18 candidatos. En total, participaron en las tres elecciones 60 precandidatos a intendente de La Plata, distribuidos en 34 alianzas. Estos datos nos muestran la mayor competencia electoral intrapartidaria que se da en las PASO para la selección de candidatos para cargos ejecutivos locales.

Las elecciones primarias ordenan la oferta electoral partidaria

Cuando hacemos referencia a la oferta electoral partidaria, no nos estamos refiriendo a las listas internas que se presentan dentro de cada alianza —que ya analizamos en el apartado anterior de competencia electoral—, sino a la cantidad de frentes electorales que se inscriben y participan en las PASO, lo cual da cuenta de las alianzas que superan el piso electoral.

Precisamente, no tomamos cada una de las listas internas para realizar este análisis, porque el dispositivo que la norma fija para ordenar la oferta electoral, que es el piso de 1,5 % de los votos válidos emitidos, se toma por partido político, alianza o frente electoral, a partir de la sumatoria de votos de sus listas internas.

Mucho se habló desde el debate legislativo de 2009 hasta hoy sobre este piso del 1,5 % que funciona como filtro para ordenar la oferta electoral y «limpiar el cuarto oscuro» para las elecciones generales (Tullio, 2010; Escolar, 2011). Los sectores políticos de izquierda y los partidos minoritarios siempre sostuvieron que el piso electoral del 1,5 % era proscriptivo, y que beneficiaba a los aparatos clientelares de los partidos tradicionales, que son los que, en realidad, dirimen las internas partidarias.

Este piso fue defendido en el debate de 2009 tanto por los legisladores kirchneristas como por la mayoría de los diputados nacionales del bloque radical, que constituían la primera minoría en la Cámara, bajo el argumento de que era necesario este umbral para frenar la fragmentación partidaria, ordenando las opciones electorales y fomentando la unión entre diferentes partidos políticos.

Un objetivo secundario, pero íntimamente relacionado con la imposición de este piso o umbral electoral es lograr reducir, junto a la fragmentación partidaria, la fragmentación parlamentaria en el Congreso Nacional.

Analizando los números de manera global en las tres elecciones ejecutivas que estamos considerando, podemos ver que, en las elecciones para presidente y vicepresidente, se presentaron en total 31 listas de precandidatos para las PASO; pasaron el piso electoral del 1,5 % 19 de ellas y 12 no lo lograron (es decir, un 38,71 % de esas listas no pudo, por lo que el 61,29 % superó ese umbral y participó en las elecciones generales).

Tomadas de manera separada por elección, de 10 frentes electorales que se presentaron en 2011, solo 7 pasaron el umbral de las PASO; de las 11 alianzas que participaron en el 2015, pudieron presentarse 6 para las elecciones generales, y finalmente en 2019, de los 10 frentes, 6 superaron el piso.

Para poder determinar si se ordenó la oferta electoral con la implementación de las PASO, deberíamos comparar estas tres elecciones de 2011, 2015 y 2019 con las últimas tres elecciones generales para cargos ejecutivos previas a la implementación de la Ley 26.571, es decir, las desarrolladas en 1999, 2003 y 2007, coincidentes con un mayor proceso de fragmentación partidaria.

En esas tres elecciones generales, se presentaron en total 42 listas de candidatos a presidente, 11 listas más que en las tres elecciones generales posteriores a la implementación de las PASO. Este resultado nos da cuenta de que, por lo menos en la categoría de presidente y vicepresidente, se «limpió el cuarto oscuro» porque se ordenó y se redujo la oferta electoral.

Ahora llevemos ese análisis estadístico a la categoría de gobernador de la provincia de Buenos Aires para ver cómo funcionó ese filtro electoral y cómo impactó en la representatividad partidaria. En las tres elecciones ejecutivas donde se aplicaron las PASO, se presentaron 28 fuerzas políticas, de las cuales 18 pudieron pasar el piso electoral (64,29 %) y 10 no lo lograron (35,71 %). En las tres elecciones anteriores (1999, 2003 y 2007), se presentaron 46 listas en total para gobernador, es decir, 18 listas más que en las tres elecciones PASO de la misma categoría.

Estos datos nos indican, si hacemos la comparación entre las tres elecciones generales de cargos ejecutivos en la provincia de Buenos Aires anteriores a la Ley 6.571 y las tres elecciones generales posteriores, que, en esta categoría provincial, funcionó muy bien el filtro, ya que se redujeron las fuerzas políticas que consagraron candidatos a gobernador en un 39,13 %.

Por último, en la ciudad de La Plata, se presentaron 34 frentes electorales en las tres elecciones PASO para cargos ejecutivos a nivel local, de los cuales 21 (61,76 %) pudieron superar el filtro del 1,5 % de los votos, y solo 13 (38,24 %) quedaron en el camino sin poder llegar a las elecciones generales.

Podemos observar a partir de estos datos de La Plata que la crisis de fragmentación partidaria sigue vigente en el nivel local porque la oferta electoral continúa aumentando, con el surgimiento de nuevos partidos vecinalistas o desprendimientos de los partidos tradicionales, a la vez que aumenta también la competencia electoral intrapartidaria en las PASO, tal como señalamos en el apartado anterior.

Estos datos también nos indican que se fue reduciendo la atomización del voto en la ciudad, porque, partiendo del año 2011, llama la atención que los 10 partidos políticos o frentes electorales que se presentaron pasaron el piso del 1,5 % y todos lograron competir en la elección general, por lo que no funcionó el filtro en esa coyuntura. Sin embargo, en las elecciones de 2015 y de 2019, esa situación se modificó, ya que 7 y 6 frentes, respectivamente, no superaron el umbral electoral.

Para poder establecer si con las PASO se logró ordenar la oferta electoral, vamos a realizar la misma comparación que hicimos para los cargos de presidente y vicepresidente, y para gobernador bonaerense.

En las tres elecciones para cargos ejecutivos municipales anteriores a la implementación de las PASO (1999, 2003 y 2007) en La Plata, se presentaron 52 partidos políticos o frentes electorales, es decir, 18 más si lo comparamos con las tres elecciones PASO a cargos ejecutivos municipales (2011, 2015 y 2019), y 31 más si lo comparamos con las elecciones generales de esos mismos procesos. Con esta comparación, notamos que se redujo el 40,38 % de la oferta electoral en el cuarto oscuro de estas últimas elecciones generales.

Estos datos nos marcan que el piso electoral es un dispositivo muy efectivo al momento de ordenar la oferta para las elecciones generales en las diferentes categorías de cargos.

Las PASO elevan el porcentaje de participación electoral ciudadana

Para analizar la participación ciudadana, vamos a tomar las tres elecciones PASO a cargos ejecutivos nacionales debido a que, en ese tipo de elecciones, suele aumentar la participación electoral de la ciudadanía. A diferencia de los apartados anteriores, no vamos a tener en cuenta las elecciones para cargos ejecutivos en el nivel provincial y municipal, dado que los porcentajes de participación son muy similares en los tres tramos de la boleta electoral y no existen diferencias sustanciales que nos arrojen algún dato interesante para mencionar.

La participación electoral durante las elecciones de 2003 y 2007 para presidente había descendido del umbral del 80 % por primera vez desde el regreso de la democracia en 1983. La crisis del 2001 hizo mella también en la apatía electoral, y esto se puso de manifiesto en el 78,22 % de participación en 2003 y en el aún más bajo porcentaje del 76,20 % en el 2007.

Dada esta situación de baja de la participación ciudadana, uno de los objetivos de la Ley 26.571 fue fomentar esa participación electoral a través de la obligatoriedad del sufragio en esa instancia de selección de candidatos.

En el debut de las PASO, en 2011, la participación electoral en la categoría de presidente fue del 78,66 %, con un aumento de un 0,73 % para las elecciones generales. Por su parte, en las elecciones de 2015, la participación bajó a 74,91 %, pero creció un 6,16 % en las elecciones generales. Por último, en las PASO de 2019, la participación fue del 80,42 %, la más alta de esas tres elecciones, y aumentó solamente un 0,89 % en las generales.

Desde el punto de vista del fomento de la participación electoral, podemos afirmar que la ley de primarias cumplió con su objetivo al incrementarse el nivel de participación tanto para las PASO como para las generales, donde siempre hay un aumento mayor.

Las PASO contribuyen a fortalecer el sistema de partidos políticos que está debilitado

El sistema de partidos políticos está debilitado por los cambios operados desde fines del siglo xx y principios del siglo xxi debido a múltiples factores: la tendencia a la personalización de la política, la creciente debilidad del factor identitario en los partidos

políticos, las pérdidas de las tradiciones partidarias, la falta de democracia interna en los partidos políticos, la influencia de los medios de comunicación y las redes sociales en las preferencias de los votantes, los cambios en la organización y estructura partidaria, los avances del *marketing* político y la profesionalización de las campañas electorales, etc.

La implementación de las PASO no está logrando revertir la debilidad de los partidos políticos, en primer lugar, porque fomenta el surgimiento de estructuras políticas extrapartidarias a través de la formación de coaliciones o frentes electorales heterogéneos con intereses comunes, que tiende a desvirtuar y minimizar el rol de los partidos políticos y a vaciar de funciones las estructuras partidarias.

Estas coaliciones, en realidad, se constituyeron en amplios frentes electorales con intereses políticos coyunturales comunes, para llegar al poder, pero integrados por partidos políticos con muchas diferencias ideológicas, de cultura política y de estructura intrapartidaria.

El desafío que tienen en el futuro es mantenerse unidas cuando pasen a tener un rol de oposición. Hasta el momento, la alianza de Cambiemos/Juntos por el Cambio pudo mantenerse unida, aunque no sin las fricciones y reacomodamientos internos propios luego de haber perdido una elección. Restaría saber cómo se va a comportar el Frente de Todos si se confirma el resultado desfavorable obtenido en los comicios celebrados en septiembre de 2021.

Lo que demostraron hasta el momento los últimos procesos electorales es que muchas de estas alianzas se terminaron disolviendo entre una elección y otra, o en el transcurso de dos elecciones, por ejemplo, la alianza UDESOS, UNEN o incluso la alianza UNA de Sergio Massa.

Al respecto, es muy interesante el estudio que realiza Adriana Gallo, quien sostiene que «de todas las agrupaciones políticas que compitieron en los comicios generales nacionales entre 2011 y 2019, el 85 % participó solo de una elección y el 60 % ya se disolvió formalmente» (Gallo, 2021, p. 24).

Un dato extra que podemos mencionar es que, aun manteniendo la misma denominación entre una elección y otra, en muchas ocasiones estas coaliciones no pudieron conservar ni la fisonomía original ni los mismos partidos políticos como miembros de la alianza electoral.

Por otro lado, comprobamos que, en las PASO, hay un voto estratégico muchas veces y que «en Argentina la mayor parte de los votantes no suelen utilizar el criterio partidario para elaborar sus preferencias» (Passarello Luna, 2010, p. 3), sino que «se guían por cuestiones de corto plazo, como el apoyo o no a la gestión vigente» (Gallo, 2021, p. 37).

Otro factor que nos lleva a rechazar esta afirmación es que las PASO no pudieron revertir el proceso de caída masiva de las afiliaciones de los partidos políticos tradicionales.

Todos estos factores nos llevan a afirmar que, si uno de los objetivos buscados por la implementación de las PASO era revertir la debilidad del sistema de partidos políticos, este no se consiguió en absoluto porque terminaron consolidando el proceso de debilitamiento

de los partidos políticos al eliminar los incentivos de afiliación y de participación activa dentro de las estructuras partidarias.

Las PASO tienen un costo económico muy elevado

Uno de los argumentos principales de los detractores del sistema de elecciones primarias en la Argentina es el alto costo económico que debe pagar el Estado por unas elecciones a las que muchos conciben solo como una gran encuesta nacional, debido a la baja cantidad de internas que realizan las diferentes alianzas políticas. Para ejemplificar lo que significa en dinero la organización de las PASO, podemos mencionar que en 2017 su costo fue de 2.800 millones de pesos, y, para el 2019, de 4.500 millones de pesos.

Consideramos que nunca el ejercicio de derechos políticos puede ser tomado como un costo, aunque lo que sí se debería hacer es buscar alternativas para que ese gasto sea más eficiente y reducido, introduciendo, por ejemplo, dispositivos normativos a través de reformas electorales que puedan asegurar ese objetivo.

Pueden existir muchas alternativas para cumplir con esa meta. Por ejemplo, si se quieren plantear reformas electorales en función del costo que implica para las arcas del Estado realizar las PASO, se podrían debatir entonces los proyectos con estado parlamentario para instituir la boleta única de papel como instrumento de votación, una medida que ayudaría a reducir enormemente los costos de impresión de boletas y que, además, es mucho más segura en términos sanitarios, en este contexto de pandemia que estamos viviendo, que las millones de boletas de papel que son manipuladas por fiscales, autoridades de mesa y electores; ello sin mencionar que también tendría un menor impacto ambiental porque se fabricaría menos papel.

Creemos que, sin modificar el instrumento de votación, no tiene ningún sentido eliminar las PASO, como sostienen algunas voces, porque no va a producir ningún impacto fiscal neto positivo. Sin las PASO, todas las agrupaciones deben participar directamente en la elección general, con lo cual la proliferación de postulantes va a aumentar los costos logísticos de las elecciones generales, y los gastos para la impresión de boletas se van a multiplicar.

Conclusiones

En este ensayo, intentamos abordar los efectos de la implementación de las PASO en algunos aspectos claves, como la oferta electoral, la democratización interna de los partidos políticos, la competencia electoral intrapartidaria y la participación ciudadana.

No tenemos la pretensión de analizar todas las temáticas relacionadas con esta ley, y somos conscientes de que algunos temas importantes como la transparencia y la equidad electoral o la fragmentación parlamentaria quedaron sin ser abordados, pero que, en todo caso, pueden ser objeto de estudio en futuros ensayos.

En primer lugar, nos parece que debemos afirmar que, si bien las PASO no lograron frenar la fragmentación partidaria propia del contexto posterior a la crisis del 2001, y que se manifestó de forma clara a partir de las elecciones de 2003, debemos hacer justicia a la norma sosteniendo que sí se pudo ordenar la oferta electoral entre las PASO y las elecciones generales.

Otra conclusión a la que llegamos es que, desde la primera implementación de las PASO en 2011 hasta la actualidad, no se logró que los partidos políticos que participaron en las elecciones se hayan convertido en fuerzas políticas más estables, con continuidad en el tiempo, ni tampoco que estén más cohesionadas internamente, ya que las PASO terminaron fomentando generalmente, como ya lo explicamos con anterioridad, la conformación de coaliciones políticas circunstanciales, atadas a la coyuntura política y electoral de cada momento, y totalmente heterogéneas, de efímera duración y difusos contornos identitarios e ideológicos.

Con respecto a la observación constante que se realiza sobre el costo elevado de las PASO, insistimos en que nunca puede ser costoso el reconocimiento y fomento de derechos políticos y electorales, porque siempre es posible que llegue a ser mayor en el largo plazo el costo de vulnerar ese tipo de derechos, ante el peligro de que la sociedad se vuelva apática e indiferente a los problemas políticos y sociales, con escaso compromiso ante los asuntos públicos.

Una vez más, creemos que la solución no es eliminar las PASO, sino debatir en el futuro próximo sobre la necesidad de explorar otros instrumentos de votación menos costosos y más simples para el ejercicio del sufragio de la ciudadanía, por ejemplo, la boleta única de papel, la cual nos parece que cuenta con muchas más ventajas que el mecanismo actual, no solo desde lo económico, sino también desde el punto de vista de la transparencia electoral.

La Ley 26.571 contiene aspectos que pueden llegar a distorsionar algunos efectos positivos pensados y queridos originariamente por el legislador, pero que, a la hora de su implementación, arrojaron resultados nocivos que requieren, por lo menos, de un debate más profundo para establecer si es necesario modificar la norma o no.

Uno de esos aspectos es, sin duda, la fecha de las elecciones primarias y la gran distancia temporal que hay entre estas y las elecciones generales. El hecho de que la gran mayoría de las agrupaciones políticas no dirimieran sus candidaturas en las primarias por falta de competencia electoral interna ha ocasionado que sus resultados, sobre todo en el caso de las elecciones presidenciales, sean asimilados a una primera vuelta electoral, con la particularidad de que se producen cuatro meses antes de la finalización del período presidencial, y muchas veces pueden ocasionar un enorme desgaste al oficialismo ante una eventual derrota y desencadenar una crisis de legitimidad o incluso de gobernabilidad. Esto quedó demostrado con los resultados de las PASO de 2019, donde el entonces presidente Mauricio Macri sacó un 15 % menos que su antagonista Alberto Fernández del Frente de Todos, lo cual provocó una crisis política y monetaria con un aumento del dólar del 24 % de un día para otro.

Otro ejemplo mucho más reciente que podemos mencionar es el de las PASO 2021, donde el oficialismo sacó menor porcentaje de votos en la provincia de Buenos Aires y en gran parte del país, incluso en provincias del interior argentino que siempre fueron bastiones peronistas. Este hecho desencadenó una crisis interna de grandes magnitudes que determinó el cambio de varios ministros nacionales y provinciales, luego de las tensiones políticas entre los diferentes sectores que componen el frente gobernante.

Por todo eso es que debemos advertir que las PASO, tal como están formuladas, contrarían en parte el espíritu de lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución Nacional, que prevé que la elección presidencial «debe efectuarse dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio». Dicha cláusula fue incorporada en la reforma constitucional de 1994 justamente para evitar que transcurrieran extensos períodos de transición con un presidente electo y un presidente en funciones.

Si bien este trabajo no aborda los tiempos, fechas y plazos de las diferentes instancias del proceso electoral, que pueden llegar a ser estudiados en otro ensayo, en un artículo que hace un balance sobre los efectos de la implementación de las PASO, no podemos dejar de exponer algunas falencias que a simple vista notamos en ellos.

Precisamente, por todo lo expuesto, creemos que es necesario que se abra un debate no solo sobre la modificación de la fecha de las PASO, sino también sobre la necesidad de achicar los plazos de las campañas electorales y reducir los tiempos procesales de la justicia nacional electoral, en la medida de lo posible, buscando mayor celeridad y eficacia en todo el proceso.

En este ensayo, todas las conclusiones a las que arribamos, si bien están basadas en estadísticas electorales y en la experiencia que nos dejaron estos 10 años de implementación de elecciones primarias en la Argentina, tienen un carácter netamente provisional, hasta tanto no se pueda abordar de manera integral el estudio de todos los aspectos relacionados a la implementación de la ley, teniendo en cuenta las realidades y efectos provinciales y distritales.

Pero este estudio integral no debe ser abordado solamente desde el punto de vista de los legisladores, sino que el mundo académico tiene mucho para decir; tal como reconoce Gallo, es necesaria

... una mirada abarcativa e integral anclada en una discusión teórico-conceptual apropiada para encuadrar el análisis empírico, que parta de la identificación de falencias concretas en el sistema político y del trazado de finalidades específicas en orden a enmendarlas, para luego justificar la adecuación de la herramienta institucional o regla electoral escogida para tal menester. (Gallo, 2021, p. 32)

Referencias

Abal Medina, J. M. y Suárez-Cao, J. (2002). La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático. En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (comps.).

El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal. Rosario: Homo Sapiens.

- Constitución de la Nación Argentina (2016). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Dalla Vía, A. (2009). La participación política y la reforma electoral en Argentina. *Revista Justicia Electoral*, 1(7), 2011, 87-116. México DF.
- Escolar, M. (2011). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 5(2), 263-304.
- Etchegaray, F. (marzo-abril de 1993). ¿Adiós al bipartidismo imperfecto? Elecciones y partidos provinciales en la Argentina. *Revista Nueva Sociedad*, 46-52.
- Freidenberg, F. (2007). Democracia interna en los partidos políticos. En Zovatto, D.; Nohlen, D. y Thompson, J. (eds.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado*. México DF: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.
- Gallo, A. (2011). El proceso electivo trifásico en América Latina: Análisis del impacto de la interacción de los nuevos instrumentos. *Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 18(51), 103-133. México DF.
- Gallo, A. (mayo-agosto de 2018). Internas abiertas reguladas y buen funcionamiento partidario. Los casos actuales de Argentina y Uruguay. *Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 25(72), 37-81. México DF.
- Gallo, A. (2021). Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal. *Revista Brasileira de Ciencia Política*, 34, 1-46. Brasilia.
- Novaro, M. y Palermo, V. (1998). *Los caminos de la centro-izquierda. Dilemas y desafíos del Frepaso y la Alianza*. Buenos Aires: Ed. Losada.
- Passarello Luna, H. (2010). *Argentina. Un nuevo universo partidario*. En AceProject. Red de Conocimientos Electorales.
- Salas Oroño, A. (2012). *Ideología y Democracia: intelectuales, partidos políticos y representación partidaria en Argentina y Brasil desde 1980 al 2003*. Buenos Aires: Pueblo Heredero Editorial.
- Sartori, G. (1987). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad Editorial.
- Straface, F. y Page, M. (2010). Reforma política 2009: ¿Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores? *Documento de Políticas Públicas*, n.º 71. Buenos Aires: CIPPEC.
- Tullio A. (2010). Reforma Política en Argentina: un modelo para armar. *Mundo Electoral*, Año 3, N.º 8, 56-62. Panamá.