



**Elecciones primarias y su influencia en el comportamiento electoral.**



# El caso argentino (2011-2015)<sup>1</sup>

**Fernando Domínguez Sardou (UCA/UNSAM)<sup>2</sup> (@ferdsardou)**

En el año 2009, el todopoderoso Justicialismo, liderado por el ex presidente Néstor Kirchner, y su esposa, la Presidenta Cristina Fernández, se enfrentaba a un escenario inesperado: el dirigente peronista disidente Francisco de Narvárez le proponía una importante derrota electoral al líder partidario en las elecciones legislativas de medio término, en el distrito más grande del país –la Provincia de Buenos Aires, que actualmente representa el 37,01% del padrón nacional–. Cuatro meses después de esta derrota del oficialismo, el Poder Ejecutivo propició la sanción de la ley nro. 26.571, denominada “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, la cual introduce varios cambios en el sistema electoral argentino, estableciendo un sistema de “Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias” (de aquí en adelante, P.A.S.O.), que

presenta similitudes con su antecedente uruguayo –Elecciones Internas–, pero múltiples diferencias. Entre otras cuestiones que hacen a los fundamentos para incorporar esta ley al plexo normativo electoral argentino, la primera mandataria argumentó que la fragmentación del sistema de partidos “no surge de las demandas de la sociedad”<sup>3</sup>. Por esto, podemos concluir que uno de los objetivos nodales de esta ley ha sido el de reducir la fragmentación del sistema de partidos o, lo que es equivalente, reducir la cantidad de partidos en el sistema. Para ello, la ley introdujo una serie de reglas –o desincentivos– para la participación de múltiples partidos.

El presente trabajo intentará realizar un breve y somero análisis respecto a si la incorporación de la ley cumplió con este objetivo. Para ello, con-

tará con dos secciones centrales: en una primera parte, se describirán cuáles son estos “desincentivos” destinados a que los partidos políticos más pequeños se presenten a elecciones, y en la segunda se analizará la evolución del sistema de partidos, solamente en las elecciones presidenciales, tomando como referencia el Índice de Número Efectivo de Partidos de Laakso y Taagepera<sup>4</sup>, considerando las dos elecciones presidenciales posteriores a la crisis política y económica de 2001/2002 (2003, 2007), comparándolas con las elecciones realizadas después de la incorporación de la Ley de elecciones P.A.S.O., así como también se compararán los resultados de las elecciones P.A.S.O. de 2011 con los de las generales de ese mismo año, para evaluar si hay indicios de la existencia de efectos de coordinación tanto en políticos como en votantes. En las conclusiones, señalaremos la agenda de investigación respecto a esta temática y qué podemos esperar respecto a las elecciones del presente año

### **Las P.A.S.O., ordenadoras del sistema de partidos, ¿tienen un efecto reductor?**

La principal novedad de las P.A.S.O. argentinas, que comparte con Uruguay, respecto de otras experiencias en América Latina, es someter a todos los partidos políticos a abrir el proceso de selección interna de sus candidaturas en el mismo día y acto electoral. Como exclusividad en Argentina se establece la obligatoriedad de participación para todos los ciudadanos. Por ser una ley nacional dentro de un marco federal de gobierno, y dado que las provincias poseen autonomía en materia electoral y de partidos políticos para cargos provinciales y sub-provinciales, esta ley sólo rige para la selección de candidaturas nacionales (Presidente-vicepresidente; Senadores; diputados).

La realización de elecciones primarias por sí mismas no necesariamente tiene un efecto reductor del sistema de partidos. Pero la ley argentina, más allá de incorporar la obligatoriedad de participación en elecciones primarias para determinar las candidaturas a ocupar cargos electivos, introduce una serie de reglas nuevas que deben cumplir los partidos políticos para poder presentarse en elecciones a cargos nacionales, y llegar a competir en las elecciones generales que dirimirán los cargos. La ley 26.571, introduce modificaciones en tres aspectos clave que a priori, parecieran “desincentivar” la creación y la participación de partidos políticos que no tengan chances de obtener cargos en elecciones: los requisitos para conformar un partido político y mantenerlo; el mecanismo de

selección de candidaturas; y por último, el acceso a la financiación pública.

Respecto a los requisitos para formar un partido político, la ley 26.571 introduce una serie de reformas que se traducen en una mayor dificultad para crear uno. Previo a la reforma, para crear un partido político, sólo era necesario contar con la adhesión del 4 por mil de los inscriptos en el padrón electoral del distrito correspondiente. Con la introducción de la reforma, la creación tiene dos etapas: una de formación, en la que se mantiene el requisito precitado (adhesión del 4 por mil de los inscriptos en el padrón del distrito); y una segunda en la que se le otorga la personería definitiva, que requiere la afiliación del 4 por mil de los inscriptos en el padrón del distrito, en un plazo de 150 días. Para que un partido sea nacional, debe cumplir con estos requisitos en cinco o más distritos. (Título II, de la Ley 23.298, “orgánica de los Partidos Políticos”)

Asimismo desde la reforma, la caducidad de los mismos se puede dar por la no realización de internas partidarias por cuatro años consecutivos, la no presentación en dos elecciones nacionales consecutivas (previo a la reforma, era en tres elecciones), y no alcanzar en dos elecciones consecutivas el 2% del padrón electoral del distrito. También se introduce como elemento que lleva a la caducidad de un partido político el requisito de mantener el 4 por mil de los inscriptos en el padrón del distrito. Del mismo modo, un partido político nacional que no cumple con estos requisitos en cinco o más distritos, deja de ser nacional. Por otra parte, no podrán ser reconocidos los nuevos partidos políticos que presenten, entre sus afiliados, a ex afiliados de un partido político caduco, si es que estos representan el 50% o más del padrón del nuevo partido (arts. 7° ter, y arts. 49 a 54 de la Ley nro. 23.298, “orgánica de los Partidos Políticos”).

Respecto a la modificación del mecanismo de selección, la Ley 26.571, en su Título II, introduce el mecanismo de elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias. Toda lista que quiera presentarse en elecciones para Presidente y Vice, Senadores Nacionales y Diputados Nacionales, deberá presentarse previamente en una elección, obligatoria para los ciudadanos, y enfrentarse a los otros candidatos que se presenten por su partido o alianza. En caso de no tener contrincantes internos, de todos modos se deberá presentar a esta elección y participar en la misma, ya que se introdujo un umbral consistente en el uno y medio

por ciento (1,5%) de los votos válidos emitidos en el distrito para el cual se presentase. Aquel partido que no supere este umbral no podrá acceder a la elección general.

Las precandidaturas a senadores y diputados tienen que contar con el aval de un 2 por mil del padrón electoral del distrito que corresponda, o el 2 por ciento del padrón de afiliados de su partido o alianza para poder presentarse en la primaria. Las precandidaturas presidenciales tienen que contar con el aval de un 1 por mil del padrón electoral, incluyendo a ciudadanos domiciliados en al menos cinco distritos, o bien el 1 por ciento del padrón de afiliados de su partido o alianza, domiciliados en cinco distritos. Cada partido o alianza tendrá su propia Junta Electoral que se encargará de proclamar los precandidatos y candidatos definitivos de cada partido, según los reglamentos y requisitos que los partidos y las juntas electorales fijen. De este modo, se introduce una instancia que permite la resolución dentro de la esfera de los partidos políticos, pero con organización estatal, de las discrepancias que puedan suscitarse dentro de los partidos políticos y alianzas por la nominación de candidatos.

Por último, respecto al acceso a la financiación pública, el Estado Nacional girará a los partidos políticos el 50% del aporte de campaña correspondiente a las elecciones, y se distribuirá en partes iguales a cada lista participante de la primaria dentro de cada partido o alianza. Establece que el límite de gastos de campaña es del 50% del límite asignado para las elecciones generales. También se establece la asignación exclusiva por parte del Estado de espacios gratuitos en televisión mediante sorteo. Por tanto, no está permitida la compra de espacios en medios audiovisuales por parte de partidos políticos o candidatos en períodos de campaña.

Todos estos elementos mencionados parecieran limitar la participación de nuevos partidos políticos, pero esto, ¿efectivamente ocurrió?

#### Número de partidos y efectos de coordinación tras la aplicación de las P.A.S.O.

Si comparamos la evolución del Número Efectivo de Partidos en la categoría presidencial, notamos que entre 2003 y 2011 hubo una disminución significativa en la cantidad de partidos efectivos. Inmediatamente después de la crisis de 2001, el Número Efectivo de Partidos se disparó 5,65, una cifra nunca antes vista en la Argentina. Esto se debe a que, tanto el Peronismo –que ya empezaba a mostrar cierta hegemonía sobre el sistema político argentino– como el radicalismo y las restantes fuerzas no peronistas –particularmente el centro–izquierdista Frente del País Solidario– se rompieron, y cada sector postuló al menos a tres candidatos presidenciales relevantes en las elecciones de 2003: Menem, Kirchner y Rodríguez Saá por el lado peronista; López Murphy, Carrió y Moreau por el lado no peronista (Casullo, 2015: 19)<sup>5</sup>.

2003	5,65
2007	3,41
PASO 2011	3,33
Generales 2011	2,91
PASO 2015	3,53

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Nacional Electoral.

Después que el peronismo resolviera su interna en las elecciones legislativas de 2005, cuando se enfrentan Cristina de Kirchner a la esposa del ex presidente Eduardo Duhalde en las elecciones legislativas de medio término en la provincia de Buenos Aires, el esquema de competencia en el sistema partidario argentino comienza a estabilizarse en torno a los 3 partidos: un peronismo oficialista, un peronismo opositor/disidente y una o más fuerzas no peronistas. En las elecciones presidenciales de 2007 se observa este escenario, cuando la entonces primera dama compite contra una candidata del espacio no peronista –Elisa Carrió–, un peronista disidente –Roberto Lavagna, ex ministro de economía de Néstor Kirchner– aliado al principal partido no peronista –la Unión Cívica Radical–, y un candidato peronista disidente puro –el gobernador de la provincia de San Luis, Alberto Rodríguez Saá–. En este contexto, el NEP desciende a 3,41.

Luego de las elecciones legislativas de 2009 donde, como ya dijimos, el oficialismo tuvo una importante derrota a manos del peronismo disidente, no solo en la provincia de Buenos Aires, sino en otros distritos de relevancia (como por ejemplo, Santa Fe), se impulsó la ley de P.A.S.O. La incorporación de esta nueva instancia electoral no redujo de manera significativa el número efectivo de partidos, que se mantuvo cerca de los 3 puntos (3,33), pero sí llevó a un comportamiento no observado habitualmente en el electorado argentino después de la crisis de 2001: la incorporación de un nuevo turno electoral lleva a que tanto élites como votantes tengan que realizar esfuerzos de coordinación para maximizar sus resultados electorales (Cox, 2004)<sup>6</sup>. Como indica este autor, “la buena coordinación electoral implica, necesariamente, la reducción del número de competidores; pero dicha reducción a su vez implica, necesariamente, la selección de los competidores que habrán de sobrevivir” (Cox, 2004: 21). Estos efectos de coordinación, se deberían observar tanto en élites, que debieran seleccionar a sus candidatos de manera tal que aquellos que tengan menos chances de ganar depongan sus candidaturas, como en votantes, que debieran tender a votar a aquellos candidatos con más chances, y llegar a un equilibrio duvergieriano donde la cantidad de candidatos en competencia sea uno más que los cargos a distribuir como consecuencia del resultado electoral, o lo que es lo mismo que decir dos candidatos en nuestro caso.

Cantidad de candidaturas presentadas en elecciones presidenciales 2003-2015	
2003	18
2007	14
PASO 2011	10 (En 10 Partidos/Alianzas)
Generales 2011	7
PASO 2015	15 (En 11 Partidos/Alianzas)
Generales 2015	6

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Nacional Electoral.

Por el lado de la oferta electoral, es decir del comportamiento de élites, implicaría que debiéramos advertir una reducción en la cantidad de candidaturas presentadas para elecciones presidenciales. Esto que, si bien se observa desde 2003 de manera sistemática, aumenta proporcionalmente en las elecciones P.A.S.O. de 2011, y aunque aumenta la cantidad de candidaturas en las P.A.S.O., se mantiene más o menos estable la cantidad de partidos/alianzas que se presentan en elecciones P.A.S.O. En un primer análisis, implicaría que los partidos están en pleno proceso de aprendizaje respecto a las posibilidades de coordinación que tienen frente a un escenario que les brinda no solo una primera instancia de competencia para dirimir sus candidaturas, sino la necesidad de coordinar para poder pasar los umbrales y límites legales de los que hablamos en la primera parte de este trabajo y llegar a competir en elecciones generales.

Por el lado de la demanda electoral, es decir del comportamiento de votantes, por una parte, la misma presencia de los umbrales hace que en elecciones generales lleguen aquellos candidatos con más chances de triunfo; mientras que por otra parte, es de esperar que en las elecciones generales, con la información que cuentan los electores tras el resultado de las elecciones P.A.S.O. y las elecciones generales, sumado a los cambios en la campaña devenidos de ella, los votantes tienden a converger en los dos actores principales que hacen al equilibrio duvergeriano, es decir, los dos candidatos con chances de ganar. En las elecciones de 2011 este fenómeno se observó claramente.

Diferencia de porcentaje de votos emitidos entre PASO y Elección General 2011			
Candidato Presidencial	Porcentaje de Votos PASO 2011	Porcentaje de Votos Elección General 2011	Diferencia
Cristina F. de Kirchner	47,40	51,69	+4,29
Hermes Binner	9,60	16,05	+6,45
Ricardo Alfonsín	11,51	10,64	-0,87
Alberto Rodríguez Saá	7,71	7,60	-0,11
Eduardo Duhalde	11,43	5,60	-5,83
Jorge Altamira	2,32	2,19	-0,13
Elisa Carrió	3,03	1,74	-1,29
Otros	1,35	-	-1,35
Votos en Blanco	4,44	3,50	-0,94
Votos Nulos	1,21	0,98	-0,23

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Nacional Electoral.

Las dos candidaturas presidenciales que encabezaron los resultados en las elecciones generales de 2011 (Cristina F. de Kirchner y Hermes Binner, respectivamente) absorbieron toda la diferencia positiva de votos entre las elecciones P.A.S.O. y las generales, mientras que los restantes candidatos obtuvieron todos menor porcentaje voto que en la instancia anterior, del mismo modo que disminuyó el voto en blanco y el porcentaje de votos nulos. Aunque no se afianzó el voto a las dos primeras opciones en las P.A.S.O.<sup>7</sup>, si tendió a enfocarse en dos opciones centrales, aunque con las características ya expuestas del sistema de partidos argentino, con un NEP estabilizado rondando los 3 partidos.

## Conclusiones

Observando la evolución del número de partidos y del comportamiento de élites y votantes tras la incorporación de las normas que deberían tender a la reducción de la cantidad de partidos en el sistema político argentino, observamos que tanto los partidos, como sus dirigentes y los votantes argentinos se encuentran en pleno proceso de aprendizaje respecto a lo que implican las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias. Si bien, aún es pronto para decir que esta relación es determinante y significativa, encontramos que existen efectos de comportamiento a partir de la incorporación de normas que restringen el rol de acción de los partidos más pequeños: éstos están aprendiendo a coordinarse para enfrentar las nuevas normas.<sup>8</sup> También, los dirigentes están aprendiendo, a partir de las elecciones de 2011, que es necesario reducir la oferta para poder llegar a las elecciones generales en condiciones competitivas, porque de lo contrario, estarían garantizando el triunfo de la primera opción electoral. Es así como en 2015, aumentó la cantidad de competencias internas dentro de las diversas alianzas que se postularon (dos de las tres fuerzas políticas principales en 2015 tuvieron competencia en las últimas elecciones primarias).

Las elecciones generales del próximo 25 de octubre nos permitirán observar si estos cambios en el comportamiento electoral se afianzan, y poder sacar conclusiones más concluyentes. De todos modos, el electorado argentino pareciera estar comportándose en términos duvergerianos: la cantidad de candidatos efectivos –así como el número de partidos– tiende a reducirse, para lograr un mayor nivel de competitividad. En este contexto, se hace necesario investigar en detalle cuál es la relación entre

la incorporación de elecciones P.A.S.O. y el sistema de partidos argentino, tanto a nivel nacional como subnacional, y en las diversas categorías electivas; así como también como son los efectos en el electorado de esta tercera instancia electoral incorporada en 2011. Solamente con el pasar de las elecciones, podremos ir obteniendo resultados y posibilidades empíricas de confirmar que las elecciones primarias generan efectos determinantes de coordinación en los actores importantes en el sistema electoral y de partidos argentino, y por ende una reducción de la cantidad de partidos y candidaturas.

## GLOSARIO

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios y críticas de Patricio Gómez Talavera, Laura Quintana y Gisela Toledo. Todos los errores son propios.

<sup>2</sup> Lic. en Ciencias Políticas y RR.II. (Pontificia Universidad Católica Argentina). Maestrando en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (Universidad Nacional de San Martín, Argentina). Profesor de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Twitter: @ferdsardou mail: ferdsardou@gmail.com

<sup>3</sup> Extraído de los Fundamentos del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación el 28 de octubre de 2009 (Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dse-cretaria/Periodo2009/PDF2009/TP2009/0031-PE-09.pdf> Último ingreso, 26 de septiembre de 2015, 17:15 horas -hora de Buenos Aires-)

<sup>4</sup> LAAKSO, M. y TAAGEPERA, R. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." En: *Comparative Political Studies*, No. 12. Pp. 3-27.

<sup>5</sup> CASULLO, María Esperanza. 2011. "Argentina: del bipartidismo a la 'democracia peronista'". En: *Nueva Sociedad*. N° 257, julio-agosto de 2015 (Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org))

<sup>6</sup> COX, Gary. 2004. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Gedisa, Barcelona.

<sup>7</sup> Esto se debió principalmente a factores propios de la dinámica electoral aquí expuesta. Según múltiples encuestas de opinión la fuerza de Eduardo Duhalde y Ricardo Alfonsín se debía principalmente a sus chances de llegar a una segunda vuelta electoral contra la presidenta Kirchner. Cuando este escenario cambia, los votos tendieron a converger al candidato opositor con mayor imagen positiva, el gobernador de Santa Fe Hermes Binner.

<sup>8</sup> Un ejemplo, tal vez el más investigado en el caso argentino, es el del "Frente de Izquierda", opción política que aglutinó a tres de los partidos de izquierda a fin de pasar el umbral del 1,5%, y obteniendo desde ese entonces representación legislativa a nivel nacional y subnacional.