

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani

Universidad de Buenos Aires

4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Natán Skigin. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Ciencia Política

natoskigin@gmail.com

Eje 10. Democracia y Representación

“Estrategias partidarias de selección de candidatos frente a las PASO. Análisis subnacional comparado en la Argentina de la post-reforma electoral”

Palabras clave: Partidos políticos – Reformas electorales – Selección de candidatos

1. INTRODUCCIÓN

Todo régimen democrático implica un sistema de partidos. La crisis de representación en la década del 1990 y, fundamentalmente, el estallido social de 2001 condujeron a una fragmentación electoral sin precedentes en la Argentina. El número de organizaciones partidarias se multiplicó y, a la vez, el sistema de partidos sufrió lo que la literatura académica denominó desnacionalización o territorialización (Calvo y Escolar, 2005). Tras el fin de la última dictadura, existía un sistema dominado principalmente por dos partidos, aunque con uno predominante -el Partido Justicialista- y “terceras fuerzas nacionales”. Así, pese a la creencia de que existía en la Argentina un bipartidismo, la competencia efectiva estuvo por varios años más cerca de tres partidos que de dos (Calvo *et al.*, 2001). El nuevo siglo trajo aparejado una multiplicación del sistema partidario. Tras las elecciones de 2009, se introdujo una nueva reforma electoral (Ley N° 25.571) cuya principal innovación fue el establecimiento de un nuevo tipo de mecanismo de selección de candidatos: las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), que se implementaron por primera vez el 14 de agosto de 2011.

Según sus impulsores, la realización de elecciones internas con estas características –únicas en el mundo¹– perseguía dos principales objetivos. En primer lugar, se buscaba combatir el incremento de sellos partidarios que, si bien podría tener por virtud representar una gran heterogeneidad social, fomentaba organizaciones sin peso real para efectivamente influir en la formulación de políticas públicas. En ese sentido, se intentaba ordenar una oferta electoral crecientemente voluminosa, compleja y desordenada, lo que generaba confusión en el electorado. En segundo término, la realización de elecciones primarias alentaría la democratización interna de los partidos, en tanto que todos deberían permitir a los electores elegir a sus candidatos. Sin embargo, lo que muchos de sus mentores dejaron de lado –voluntaria o involuntariamente– es que ni la realización de internas obligatorias ni la ampliación del *selectorado* implican *per se* una mayor democratización. Este artículo argumentará que, para que pueda catalogarse a un partido como más democrático, también es necesario tener en cuenta la dimensión de la competencia. En efecto, no alcanza con que los ciudadanos tengan la posibilidad –o la obligación– de seleccionar a los candidatos de los partidos si esa oferta ya está previamente limitada. En otras palabras, para impulsar una mayor democracia partidaria las internas deben ser competitivas. Expresado llanamente, si los partidos sólo postulan en las primarias un solo candidato los ciudadanos no tienen posibilidad efectiva de seleccionar entre diferentes candidatos. Asimismo, la dimensión de la competencia se ve restringida si hay competencia, pero meramente testimonial. Es el caso en que los partidos habilitan la presencia de distintas sublistas, pero la diferencia entre ellas es tan abismal que no son competitivas. La postulación de un solo candidato o las internas no competitivas fueron moneda corriente en la corta vida de las PASO.

A nivel estratégico y en vistas a las futuras elecciones presidenciales, el oficialismo buscaba forzar a los peronistas disidentes a pelear por una candidatura contra Néstor Kirchner dentro del PJ oficial, o bien a alejarse completamente de la etiqueta partidaria (Calvo y Murillo, 2012). Pero la iniciativa también logró apoyo de sectores de la oposición, incluso de la UCR, cuyos líderes previeron los beneficios que aparejaban tanto las nuevas reglas de financiamiento y publicidad de campaña más equitativas como el umbral de 1,5% de los votos positivos válidamente emitidos requeridos en las PASO para poder participar en las elecciones generales, con lo que se esperaba atraer votos del electorado opositor hacia el radicalismo.

¹ No se han detectado otros países en los que la selección de candidatos se realice a través de primarias que sean, a la vez, abiertas, simultáneas y obligatorias tanto para los partidos como para los votantes. En Uruguay, por ejemplo, se instauraron internas abiertas y simultáneas, pero no obligatorias para los electores.

2. MARCO TEÓRICO

Las primarias constituyen un proceso de nominación de candidatos, que representa uno de los momentos más importantes de cualquier organización partidaria (Gallagher, 1988). Ellas suponen la posibilidad de ascender en la estructura del partido, ya que quienes resulten nominados representarán a la organización ante el electorado (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2009) y de ellos dependerá, en un contexto de creciente personalización que va en detrimento de los programas políticos, el éxito o la derrota electoral, el ejercicio del gobierno o el rol de oposición.

Además, vinculan a las elites partidistas, a los candidatos y a los votantes entre sí (Taylor, 2000); dan cuenta del tipo de relación de los dirigentes y los militantes con las reglas de juego internas y pueden afectar los niveles de cohesión interna del partido. A su vez, la manera de elegir a los aspirantes puede repercutir en las lealtades y comportamiento del candidato. Por ejemplo, una selección realizada por toda la ciudadanía generará una dependencia o lealtad distinta que una designación hecha por el jefe o la estructura del partido. Ello también puede influir en el tipo de políticas impulsadas.

En la Argentina, en 2002 el Congreso Nacional sancionó la ley de internas abiertas (25.611), aprobada luego de la crisis que vivió el país en 2001 (Pedrosa, 2012) y destinada a mejorar la representación política y la calidad de la dirigencia (Serrafero, 2008). Sin embargo, la ley tenía un elemento paradójico: sólo permitía al afiliado participar de una interna (la de su partido), mientras que el no afiliado podía elegir en cuál participar. Se trataba, de esta manera, de un castigo para quien se comprometía y participaba (De Luca, 2005). Mediante esta nueva normativa, el Estado se convertía en el organizador de las internas, que eran antaño reguladas por el accionar privado de los partidos. Con todo, esta norma fue suspendida por única vez para las elecciones presidenciales de 2003 y aplicada sólo en 2005, ya que fue derogada al año siguiente tras un acuerdo de todas las bancadas.

La problemática planteada por De Luca fue solucionada con la nueva normativa legal sancionada en 2009, que impuso las primarias abierta, simultáneas y obligatorias (PASO), en las que se permite a los ciudadanos participar en cualquier interna, independientemente de la afiliación partidaria. También aquí el Estado tomó un papel activo en la organización de las internas. En este caso, uno de los objetivos fue la reducción de la cantidad de partidos, que hacia ese año ascendía a casi 700. En efecto, las PASO establecen un piso mínimo de 1,5% de los votos positivos válidamente emitidos para “pasar” las internas y acceder a las

generales. Pero, además, generan ciertos incentivos y establecen estructuras formales para que los actores políticos formen coaliciones más amplias. En pocas palabras, el objetivo primordial de la nueva normativa era fortalecer a los partidos -fundamentalmente a los partidos predominantes- y a un sistema de partidos muy fragmentado, que de permanecer bajo aquel esquema podría afectar negativamente tanto la estructura como los resultados de los procesos de tomas de decisiones (Leiras, 2013).

En los últimos 20 años, el sistema político argentino se tornó más competitivo. Dado que esta competitividad no se distribuyó de modo homogéneo, la creciente fragmentación electoral fue acompañada por una mayor territorialización del voto (Calvo y Escolar 2005). Hay estudios que establecen una relación causal entre fragmentación y nacionalización del sistema de partidos bajo el siguiente mecanismo: desnacionalización de los sistemas de partidos aumenta la fragmentación electoral (Jones y Mainwaring, 2003). La fragmentación electoral también puede traducirse en fragmentación legislativa, la cual, a su vez, puede reducir el tamaño o la cohesión de los bloques oficialistas así como dificultar la formación de coaliciones opositoras (Leiras, 2013).

La literatura especializada muchas veces ha caracterizado a la ampliación del *selectorado* (Hazan y Rahat, 2006), esto es, la mayor inclusión del electorado que selecciona a los candidatos, como un signo de mayor democracia partidaria². Lo mismo se ha dicho con el progresivo levantamiento de las restricciones para postular candidatos. Tal como señala Prats (2012), muchas veces se ha caracterizado en forma errónea a un partido como de alta democracia interna porque en los procedimientos de selección de candidatos no hay restricciones fuertes para postularse como precandidatos y porque participa en los mismos un amplio selectorado; pero se ha dejado de lado o mencionado aisladamente el nivel de competencia, la otra dimensión a partir de la cual analizaba Dahl (1971) las democracias, y que es central para que un proceso electivo en la organización pueda considerarse como democrático. En el caso argentino, como veremos, la mera inclusión por vía del selectorado no ha redundado en mayor democracia interna partidaria, en tanto en la mayoría de las ocasiones los partidos decidieron presentar listas únicas y, en otras, la competencia no fue real entre los distintos precandidatos: se trata de aquellos casos en que una de las listas (por lo general, la apoyada por el oficialismo nacional y/o provincial) obtiene un triunfo

² “El selectorado es aquel cuerpo que selecciona los candidatos. Puede componerse por una persona, varias o tantas como tenga un distrito. En un continuum de inclusividad a exclusividad, el selectorado es el más inclusivo cuando todo el electorado tiene derecho a participar en la selección de candidatos intrapartidaria. El selectorado es el más excluyente cuando la entidad nominadora es un solo líder” (Hazan y Rahat 2006: 369).

arrollador; en otros términos, cuando algunas boletas –comúnmente las opositoras- no tienen capacidad efectiva de competir y difícilmente logren quedarse con las candidaturas.

Para Hazan y Rahat (2006: 54), «la democratización de los procesos de selección de candidatos es expresada como una ampliación de la participación en el proceso, esto es, cuando el selectorado siguiendo una reforma del método de selección de candidatos es más inclusivo que previamente». Esto es precisamente lo que se ha propuesto y ha logrado la reforma electoral que instituyó las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Sin embargo, el corolario no fue una mayor democratización interna ni en la selección de candidatos: si bien participaron todos los ciudadanos (el selectorado fue más inclusivo), no pudieron elegir a sus candidatos porque en la gran mayoría de los casos los partidos políticos presentaron listas únicas (no hubo mayor democratización en el proceso de selección de candidatos).

3. ASPECTOS METODOLOGICOS

El objetivo de este trabajo consiste en analizar las condiciones que hacen más probable la competencia al interior de las coaliciones partidarias en la selección de candidatos para las elecciones de diputados nacionales en los 24 distritos que tuvieron lugar entre los años 2011 y 2013. En ese sentido, se analizará la incidencia de la reforma electoral 2009 en los distintos patrones que inciden en los mecanismos por medio de los cuales se seleccionan los candidatos en los distintos niveles de la Argentina. Se tendrán en cuenta cómo son los procesos de aprendizaje político que se inician con las reformas institucionales y se inspeccionará qué determina el *timing* y los variados tipos de aprendizaje ante una misma reforma institucional.

Para eso, se examinarán las distintas variables que inciden en la selección de candidatos. Se considerará como variable dependiente el hecho de que en las internas de una determinada etiqueta electoral en una determinada provincia se postule a sólo uno o más de un candidato. Para hacer una investigación más profunda, cuando se presente más de un candidato se evaluará la dimensión de la competitividad de las internas. Cuando un partido presente un solo precandidato el valor que se le asignará a la variable será “0”; cuando dentro de un partido se presente más de un candidato pero la diferencia entre el primero y su más inmediato competidor sea tan grande que esa primaria deja de ser competitiva, el valor que se asignará será “1”³; por último, el valor de la variable será “2” cuando esa interna sea

³ Se considerará una competencia “no competitiva” y en consecuencia se asignará el valor “1” cuando el ganador obtenga el 80% o más de los votos válidamente emitidos. Un proceso es caracterizado aquí como competitivo o no estableciendo como barrera que una lista no gane más del 80% de los votos ya que para que una lista

competitiva, es decir, cuando el ganador de la primaria haya obtenido más del 80% de los votos válidamente emitidos.

Tres serán las variables independientes:

1) **Partido del gobierno nacional:** se asignará un “0” cuando no se trate del mismo partido que ocupa el Poder Ejecutivo y compite en las legislativas; y un “1” cuando sí lo sea. Esta variable implica la suposición de que la Casa Rosada puede influir en la selección de candidatos e incluso imponerlo, impidiendo la competencia interna o favoreciendo a una de las listas de tal manera que esa primaria deje de ser candidato. Por cuestiones metodológicas se considerará partido de gobierno nacional sólo a la “filial” del partido que gobierna a nivel nacional en cada provincia, pero no se tendrá en cuenta si otro partido en la misma provincia presta su apoyo al gobierno central. En primer lugar, porque para algunos partidos sería virtualmente imposible sostener si se ubican en el espectro oficialista u opositor. Esta determinación se ve asimismo dificultada desde el momento en que se analizaron todas las organizaciones partidarias que participaron en las PASO de 2011 y 2013 en cada uno de los distritos. Luego, porque lo que aquí interesa no es la mera alineación de una organización con un gobierno ni una simple preferencia ideológica, sino la capacidad de un gobierno de influir en la selección de candidatos legislativos. En este sentido, se presume que la Casa Rosada, pero también la organización nacional del partido, tienen mayor capacidad de ejercer influencia en la sección local del mismo partido que en otro, aunque este otro pueda igualmente apoyar las políticas públicas del gobierno nacional⁴.

2) **Partido de gobierno provincial:** se asignará un “0” cuando no lo sea y un “1” cuando sí lo sea⁵. De Luca y Tula, por ejemplo, mostraron que la realización de internas para la selección de candidatos a gobernador disminuía cuando se trataba del partido de gobierno, y bajaba más aún cuando el gobernador (*incumbent*) volvía a postularse, lo que desalentaba la aparición de *challengers*. Si bien este trabajo no analizará la postulación de *incumbents*⁶, interesa testear la medida en que disminuye la competencia interna cuando el que compite es el partido de gobierno provincial. Como han mostrado numerosos trabajos, la política provincial es clave

presentada por una línea interna quede por fuera de la lista que el partido presentará en los comicios generales, no debe tener más del 20% de los votos (caso contrario, contaría con candidaturas reservadas a las minorías, según establecen las cartas orgánicas de la mayoría de los partidos políticos argentinos) (Prats, 2012).

⁴ En este sentido, se descartó que la variable sea la alineación del partido con el gobierno, por lo que no deberá llamar la atención que, en algunos casos, a algunos partidos bastante sustanciados con el Ejecutivo nacional se les haya asignado el valor “0”, pese a que abiertamente defienden y declaran su apoyo a la Casa Rosada.

⁵ El criterio y las razones que llevaron a considerar esta variable como “partido de gobierno” y no como “alineación con el gobierno” son las mismas que las expresadas en el punto anterior.

⁶ El efecto *incumbent* es más fuerte en la competencia por cargos Ejecutivos.

en la Argentina (Jones 2001, Gervasoni 2011). Los dirigentes desarrollan generalmente sus carreras en las provincias, las cuales constituyen su “terreno propio”: en algunos casos para luego saltar a la arena nacional, pero en otros, para continuar sus carreras en sus distritos e ir ganando espacios allí. Además, la literatura ha destacado frecuentemente la importancia del rol del gobernador a la hora de estimular las carreras políticas. Ganarse el “favor” del Ejecutivo provincial es importante para el desarrollo de una carrera. Incluso, muchas veces los políticos luego de pasar por instituciones federales vuelven a sus distritos. El caso del Congreso nacional es claro. Al contrario de lo que ocurre en países como Estados Unidos, donde los legisladores suelen desarrollar una carrera en sí misma de años y años en el Congreso, la tasa de reelección de reelección legislativa en la Argentina es de sólo el 20% (Jones, 2001).

3) **PJ o UCR**⁷: La idea es en este caso comparar el diferente uso de las primarias que hicieron los dos principales partidos de la Argentina. Se evaluará así cómo ante un mismo estímulo o marco normativo, las reacciones de los partidos –por razones históricas o coyunturales- son diferentes. En función de la trayectoria historia, la teoría esperaría que el Partido Justicialista, una organización con una informalmente institucionalizada y con una estructural de carácter más vertical, tiende a realizar menos internas competitivas. En ese sentido, sería esperable que el PJ defina el armado de listas no a través de primarias sino por vía de la imposición (o autoselección) por un jefe o caudillo o por medio de acuerdos entre líderes de distintos distritos. En cambio, la Unión Cívica Radical, con una estructura más institucional-formal y una distribución de las posiciones de poder y de toma de decisiones menos jerárquica, debería resolver sus disputas internas no a través de la imposición sino por medio de primarias. En este sentido, sería esperable un diferente uso de las PASO: en líneas generales, el PJ iría a esas internas sólo para cumplir con la ley⁸, pero no haría un uso extensivo de ellas ni las usaría para dirimir disputas entre facciones internas. Por el contrario, la UCR aprovecharía las PASO no sólo para estar en regla con la ley, sino que las aprovecharía en tanto disminuyen los costos políticos de resolver disputas entre diferentes facciones partidarias internas.

Este trabajo está guiado por diferentes hipótesis:

1) Las PASO proporcionan información estratégica para los electores de cara a las elecciones generales.

⁷ El valor de esta variable sólo se asignará entre PJ y UCR. En consecuencia, en el resto de los casos, se dejará en blanco el valor de la variable.

⁸ La ley 26.571 obliga a los partidos políticos a participar en las elecciones primarias y a obtener en ellas un piso mínimo de 1,5% de los votos para poder participar luego en los comicios generales.

2) Los partidos oficialistas nacionales y provinciales definen a sus candidatos a través de primarias competitivas en menor proporción que los opositores.

3) Debido al carácter vertical de su organización y estructura interna, el Partido Justicialista realiza menos primarias competitivas que la Unión Cívica Radical, con una estructura decisional más horizontal.

4) Ni la ampliación del selectorado ni el levantamiento de barreras para postular candidatos garantizan una mayor democratización interna de los partidos.

5) Las primarias operaron en la reducción de la oferta electoral y en la reducción del Número Efectivo de Partidos, disminuyendo tanto la profusión de boletas y la confusión del electorado como la fragmentación del sistema partidario.

4. RESULTADOS

La primera vez que se utilizaron las PASO como mecanismo de selección de candidatos presidenciales, las agrupaciones no presentaron más de un postulante. En efecto, la nominación de candidatos en 2011 fue producto de prácticas previas: acuerdos entre elites partidarias que, por decirlo de algún modo, lograron “evadir legalmente” la nueva legislación. De acuerdo a la reforma política aprobada en 2009, las organizaciones no estaban obligadas a presentar más de un candidato, pero el hecho de que limitaran la competencia hizo de las internas abiertas un mero mecanismo de legitimación de las decisiones previamente tomadas por las organizaciones. En efecto, la función del electorado se vio limitada a la revalidación de los candidatos nominados por las cúpulas partidarias o por la auto-imposición. No obstante, las consecuencias de las PASO no fueron nulas: tal como se desprende del análisis de los datos, el resultado de las primarias otorgaron información de carácter estratégico al electorado, que hizo uso de este “examen a nivel nacional” para luego redireccionar su voto. Así, el sufragio en primera instancia estuvo dirigido al candidato preferido, pero luego este voto viró hacia aquel que, según previsiones generalizadas del electorado, más posibilidades tenía de ascender de cara a las elecciones generales. De este modo se pasó de un *voto sincero* hacia un *voto estratégico*. Así, pese a que la fórmula del Frente Amplio Progresista (Binner-Morandini) obtuvo en las PASO el cuarto lugar con el 10,18% de los votos positivos, en los comicios generales trepó hasta el segundo puesto, cosechando el 16,81% de los sufragios. Esta “cosecha” de votos por parte de la fórmula del Frente Amplio Progresista fue principalmente a costa de otras dos etiquetas electorales: en primer lugar, de Unión para el Desarrollo Social, que pasó de un 12,20% en las internas a un 11,14% en las generales. En segundo lugar y más profundamente, de la Alianza Frente Popular, que de un tercer lugar en

las PASO con el 12,12% cayó estrepitosamente al quinto lugar con el 5,86% de los votos, disminuyendo en más de un 50% su caudal electoral. Esta síntesis muestra, tal como indica la primera hipótesis, que las PASO proporcionaron información estratégica al electorado de cara a las elecciones generales.

La implementación de las primarias se ha analizado frecuentemente a la luz de la categoría primordial del sistema político argentino: la del presidente. Sin embargo, una mirada hacia las elecciones legislativas arroja conclusiones aún más provechosas. En efecto, en 2011, en 18 de los 24 distritos al menos un partido presentó más de una boleta. Dos años después, la segunda vez que las primarias se llevaron a cabo, esta cifra aumentaba a 21. Este indicio de que los actores “aprenden” a jugar con las nuevas reglas electorales se confirma con un dato más contundente: en 2011, sólo 23 de los 203 partidos que presentaron listas de pre-candidatos (contando cada agrupación en cada provincia) postularon más de una boleta interna, lo que representa apenas un 11% del total. En 2013, el porcentaje aumentó a más del doble: de 175 agrupaciones que presentaron boletas de pre-candidatos para diputados nacionales, 45 postularon más de una lista interna, lo que representa un 26%. En términos generales, el porcentaje del total sigue siendo bajo, pero sirve para dar cuenta de que, con el correr del tiempo, los partidos se fueron adaptando a la reforma y comenzaron a sacar provecho de ella, en la medida en que las primarias disminuyen los costos políticos al habilitar un canal institucional para dirimir disputas entre facciones internas; disputas que, de otro modo, podrían terminar en rupturas o en candidaturas *externas* al partido.

Para poner a prueba las hipótesis 2, 3 y 4 fueron creadas tres tablas dinámicas que permiten medir la respectiva influencia de las tres principales variables independientes que propone este trabajo: “Partido del gobierno nacional”, “Partido del gobierno provincial” y “PJ o UCR”.

En primer lugar, en análisis de los datos mostró un hecho paradójico: las filiales provinciales del partido de gobierno nacional promovieron más competencia interna que las opositoras. Sin embargo, las listas opositoras presentaron internas “competitivas” en el doble de los casos que las oficialistas. Allí donde un *challenger* desafió al candidato apoyado por el gobierno nacional, éste logró, a través de recursos financieros y organizativos emanados desde las altas esferas centrales, imponer su lista preferida. En otras palabras, mientras que el oficialismo promovió más internas que la oposición, en la mayoría de estas internas la victoria de una de las listas fue tan abrumadora que ellas no pueden catalogarse como competitivas. Y mientras que los partidos que no constituyen secciones locales del Frente para la Victoria (FPV) seleccionaron en su mayor parte a sus candidatos a diputados nacionales antes de las

PASO, allí cuando se sometieron a primarias, estas fueron –casi siempre– competitivas. Este análisis confirma, pese a sus vaivenes, una parte de la segunda hipótesis: los partidos oficialistas (del gobierno nacional) definen a sus candidatos a través de primarias competitivas en menor proporción que los opositores. Pasemos ahora a la otra parte de la segunda hipótesis, la que concierne a los oficialismos provinciales.

En las elecciones de 2011 y 2013, contra lo que la teoría y otros estudios teóricos sugieren, las oposiciones provinciales resolvieron casi todas sus candidaturas a diputados nacionales con acuerdos entre elites previos a las PASO. De hecho, en un 85% de los casos las etiquetas electorales opositoras a los gobernadores provinciales resolvieron sus candidaturas con acuerdos entre elites y no a través de primarias. Este porcentaje supera con cierta amplitud al de los oficialismos provinciales, que en un 69% de los casos resolvieron sus candidaturas con acuerdos y sin competencia en las primarias. En tanto, en lo que concierne a las primarias aquí denominadas competitivas, oficialismo y oposición provincial no variaron demasiado: tan solo resolvieron un 12% de sus candidaturas. Sin embargo, dentro de los oficialismos provinciales hubo más competencia “no competitiva”. Estos oficialismos lograron así contener fugas, pero generalmente en estos casos la lista ganadora triunfó en forma abrumadora, con más del 80% de los votos.

La hipótesis tres también se confirmó a través de la confección de una tabla dinámica que evidencia que, entre 2011 y 2013, la UCR hizo uso de las PASO y seleccionó a sus candidatos a través de primarias competitivas en un 50% de los casos, frente a un magro 11% del peronismo. En efecto, el carácter verticalista del peronismo llevó al PJ a nominar a sus candidatos, en una amplia mayoría de las ocasiones, sin competencia interna, no presentando más de una lista en muchas ocasiones. En cambio, el carácter más institucionalizado, formal y horizontal del radicalismo, que a diferencia del justicialismo ha sabido convivir sin un liderazgo único fuerte y personalista– lo llevó a optar en la mayoría de los casos por primarias competitivas, en las cuales al menos dos listas se disputaron la nominación del partido sin diferencias electorales demasiado abruptas.

La evidencia empírica presentada para las anteriores afirmaciones conlleva asimismo a una validación de la cuarta hipótesis propuesta: ni la inclusividad del *selectorado* ni la escasez de barreras legales o partidarias para la postulación de candidatos implica inevitablemente mayor democratización interna. Tal como ocurrió con la implementación de la reforma política aprobada en 2009, las organizaciones supieron amoldarse a la nueva normativa sin que esta afectase necesariamente sus estrategias electorales. Presentando en una mayoría de los casos una única lista en las primarias obligatorias para la nominación de diputados

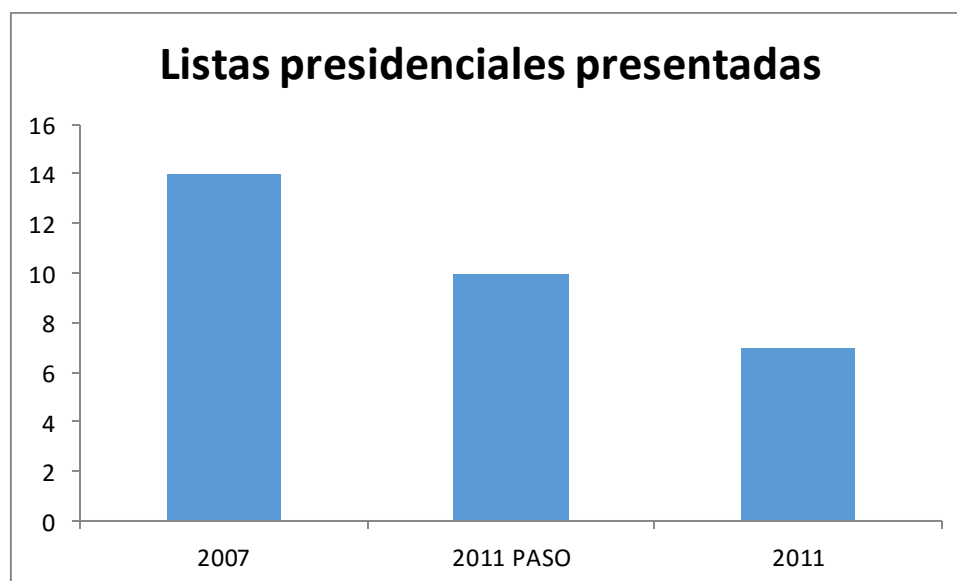
nacionales, las agrupaciones lograron cumplir con la ley sin que ella perturbe sus intenciones ni afecte en forma sustancial el modo en que los partidos seleccionan candidatos. Sin embargo, cabe destacar que allí cuando presentaron más de una lista, casi siempre esa competencia partidaria fue competitiva. En más de un 70% de los casos en que los partidos presentaron más de una boleta en 2011 y 2013, la interna fue competitiva. No obstante, la cantidad de veces en las cuales las agrupaciones fueron a las PASO sin lista única fue mínima: tan solo un 17%. Como contrapartida, en casi un 85% de las ocasiones las primarias sólo revalidaron decisiones partidarias previas, pero no posibilitaron al conjunto del electorado la selección entre diversas sublistas partidarias. Futuras investigaciones deberán demostrar si la apertura política de los partidos –en términos de presentar más de una lista interna- es premiada por el electorado con su voto tanto en las internas –por ejemplo, si el votante vota en primarias donde hay competencia- como en las elecciones generales –si el votante vota a aquellas agrupaciones en las que hubo previa competencia. También habrá que indagar potenciales fugas entre los votantes de aquellos que optaron por listas que perdieron sus internas.

El testeo de la quinta y última hipótesis de este trabajo tiene un fin muy particular, en tanto busca poner a prueba algunos de los objetivos declarados por la propia reforma electora. En efecto, uno de los principales problemas diagnosticados era la alta fragmentación del sistema de partidos y la voluminosa y confusa oferta electoral. Al momento de la sanción de la sanción de la denominada “Ley de representación política, la transparencia y la equidad electoral” había 659 partidos de distrito y 38 partidos nacionales.

En ese sentido, se encontró una importante reducción de cantidad de listas presentadas entre las elecciones presidenciales de 2007 y 2011. Se produjo una disminución del 50%, pasando de 14 a 7 listas. Asimismo, se observa que, en las PASO de 2011, el umbral de 1,5% permitió una reducción del 30% en la oferta presentada en los comicios generales de este año. En definitiva, en 2007 se presentaron tantas listas como en el promedio histórico⁹ desde 1983. En 2011 solamente la mitad de boletas partidarias les aparecían a los votantes que entraban a los cuartos oscuros en las elecciones generales.

⁹ El promedio de listas presentadas para las elecciones presidenciales desde 1983 fue de 13,8 listas. La mayor oferta se exhibió en los comicios generales de 2003, cuando los votantes pudieron elegir entre 18 candidatos a presidente. Esto no es casualidad y se comprende al tener en cuenta que fue la primera elección tras el estallido de 2001, el auge de la crisis de representación, lo que generó, entre otras cosas, una enorme fragmentación partidaria y el ocaso del bipartidismo argentino.

Figura 1: Cantidad de listas presentas para la elección de Presidente de la República (2007-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, República Argentina, y del Atlas Electoral (andytow.com)

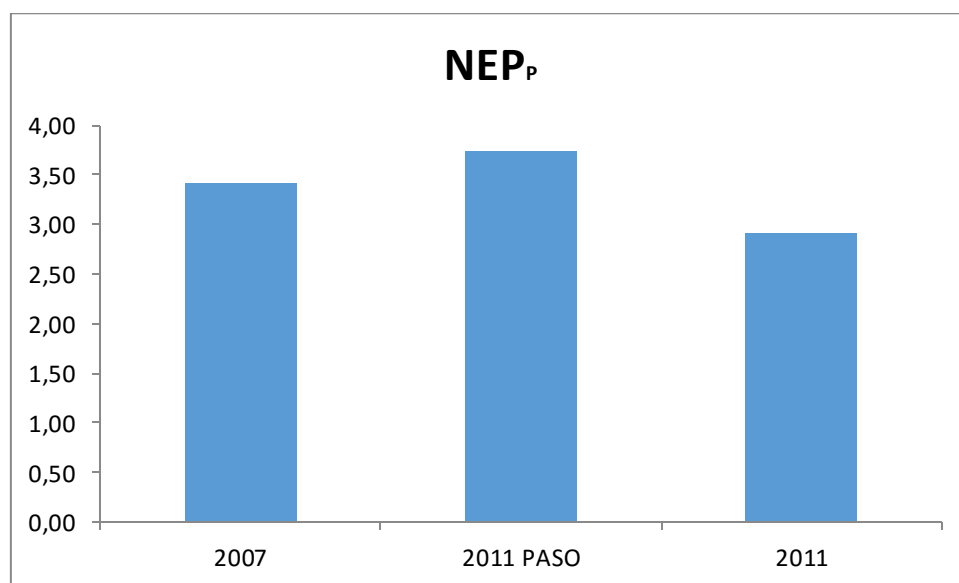
Asimismo, el resultado de las primarias, como se comentó, presentó información al electorado que le permitió redirigir su voto en las elecciones generales. El corolario fue una importante reducción de la competencia partidaria, disminuyendo de casi cuatro partidos electorales efectivos a menos de tres¹⁰. Esto se vuelve más atractivo si se compara con lo ocurrido en 2007, cuando había casi tres partidos y medio. En síntesis, entre estas elecciones hasta las generales de 2011 hubo una compresión de la competencia de medio partido.

¹⁰ El Número Efectivo de Partidos (NEP) electorales indica la cantidad de partidos relevantes para una elección determinada y, según proponen Laakso and Taagepera (1979), es medible mediante un cálculo que consiste en determinar el inverso multiplicativo de la suma de los cuadrados de las proporciones de votos de cada partido, lo que se expresa en la siguiente fórmula:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

donde n representa el número de partidos con al menos un voto; y p_i^2 es la proporción de votos obtenidos por cada uno de esos partidos.

Figura 2: Número Efectivo de Partidos para la elección de Presidente de la República (2007-2011).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, República Argentina, y del Atlas Electoral (andytow.com)

Sin dudas, uno de los efectos más contundentes de la nueva normativa electoral argentina radica en la disminución de la oferta partidaria. Cualquier comparación que se trace para la elección de diputados nacionales en los cinco principales distritos¹¹ evidencia una importante reducción de la cantidad de listas presentadas a partir de la implementación de la Ley 26.571.

En concreto, desde el comienzo del período estudiado -2007- hasta el final -2013- la oferta electoral se redujo, en un promedio que tiene en cuenta los cinco distritos, un 72,1%. Pero esto se manifiesta al contrastar cualesquiera sean los años que se deseen.

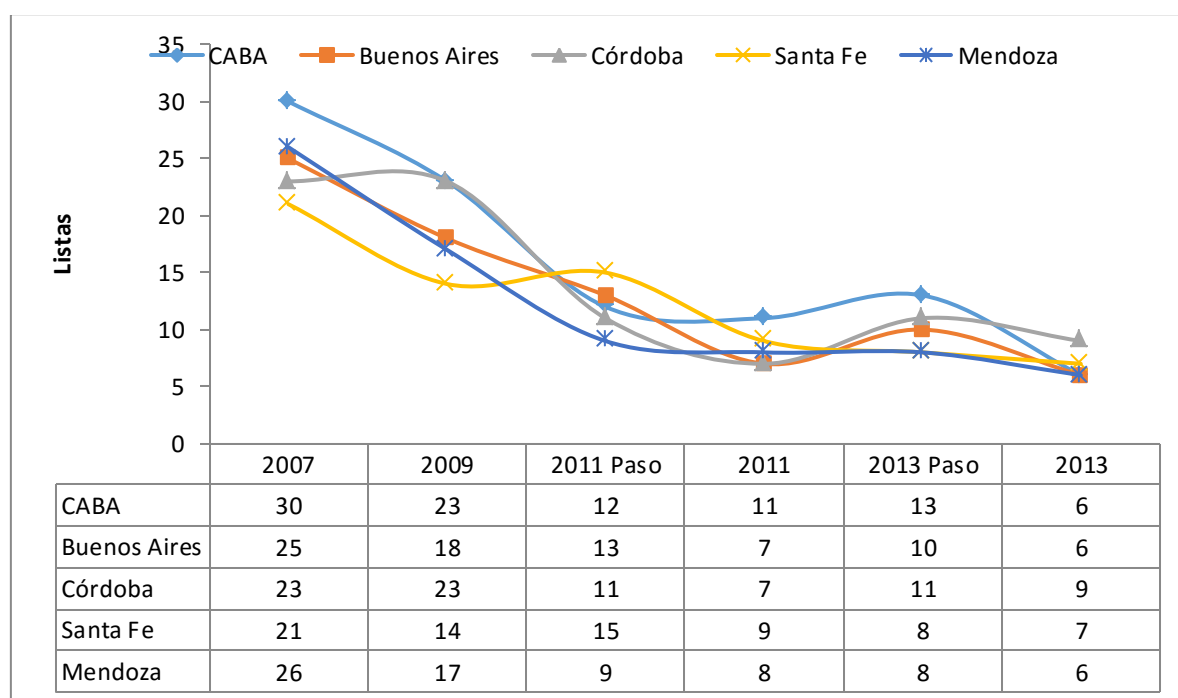
Una de las principales conclusiones en lo que concierne a las primarias legislativas se refiere a que no solamente se produjo una reducción de la oferta entre las PASO y las elecciones generales tanto en 2011 como en 2013 por efecto del umbral del 1,5%, sino también a que ya desde las primarias se presentaron menos partidos políticos, algo que podría explicarse por los incentivos a competir “por dentro” de las organizaciones partidarias. Si en los comicios de 2007 ninguno de los cinco distritos presentó menos de 20 listas, ya en las PASO de 2011 esta cifra se redujo a no más de 15.

¹¹ Para el análisis de la reducción de la oferta electoral sólo se han considerado los cinco distritos más populosos del país: ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. Esta decisión obedece a que son los que más cargos reparten y, en consecuencia, los que mayor oferta suelen presentar. Se tomará así como un indicador tentativo respecto a lo que podría estar ocurriendo en el resto del territorio argentino.

Asimismo, si bien cada distrito obtiene reducciones porcentualmente diferentes, en todos los casos la nueva normativa generó consecuencias significativas. No obstante, fue en la Ciudad de Buenos Aires donde mayores resultados produjo, con una disminución que entre 2007 y 2013 alcanzó el 80%.

Vale destacar que la reducción de la oferta fue muy significativa en 2011 –año de elecciones ejecutivas y legislativas concurrentes- en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. En tanto, en 2013 –en que sólo hubo comicios legislativos- la contracción fue de nuevo muy importante en el mayor distrito del país, pero esta vez acompañado en mayor medida por la Ciudad de Buenos Aires y Mendoza. En otras palabras, cuando las elecciones fueron concurrentes, las PASO tuvieron gran incidencia a nivel de reducción de listas en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, mientras que cuando no lo fueron las PASO asumieron mayor relevancia en Buenos Aires, Capital Federal y Mendoza.

Figura 3: Evolución de la cantidad de listas presentadas en distritos seleccionados para las elecciones de diputados nacionales (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, República Argentina, y del Atlas Electoral (andytow.com)

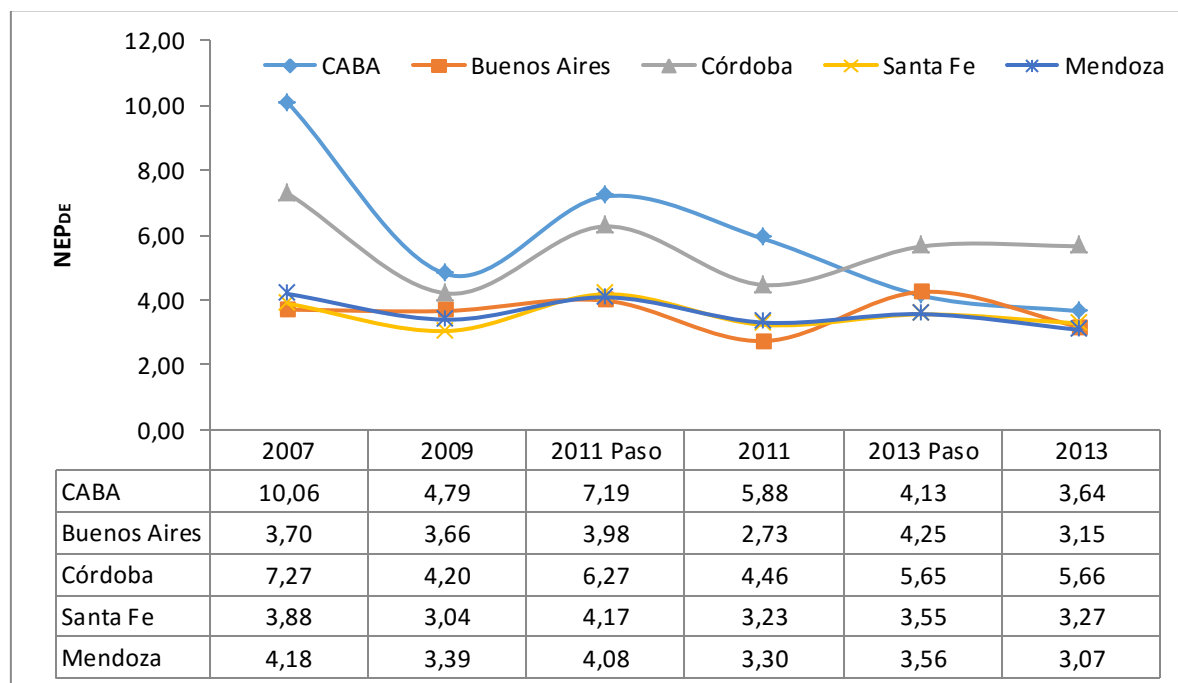
Pero las primarias también incidieron en la fragmentación electoral, aunque menos claramente que lo que ocurría con la oferta partidaria. Si bien el recorrido desde el inicio al final del período es consecuente con la hipótesis y la pretensión de que aquella se reduce, su

trayectoria es dispar e incluye disminuciones pero también aumentos. Así, por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires se vislumbró un menor número efectivo de partidos electorales en el período, pero hubo un incremento hacia las elecciones generales de 2011.

No obstante, cabe resaltar que el Número Efectivo de Partidos electorales sí se redujo luego de que los partidos tuvieran que pasar por el filtro de las PASO. En 2011, esta disminución a nivel de diputados nacionales fue, en promedio entre los cinco distritos, del 24%. Y si bien el NEP bajó en todos los casos, no lo hizo de la misma manera. En donde mayor reducción (31%) generaron las PASO fue en la provincia de Buenos Aires, seguida de cerca por Córdoba (28,8%). Aún así, en los restantes distritos hubo una reducción relativamente significativa, nunca inferior al 18%.

Sin embargo, la situación cambió en 2013. Allí las primarias redujeron menos de un 12% el número de partidos competitivos en comparación con las elecciones generales. Nuevamente, el mecanismo fue provechoso fundamentalmente en el principal distrito electoral del país, donde el NEP cayó casi un 26%. En el extremo opuesto, en Córdoba el descenso fue nulo.

Figura 4: Evolución del Número Efectivo de Partidos en distritos seleccionados para la elección de diputados nacionales (2007-2013)



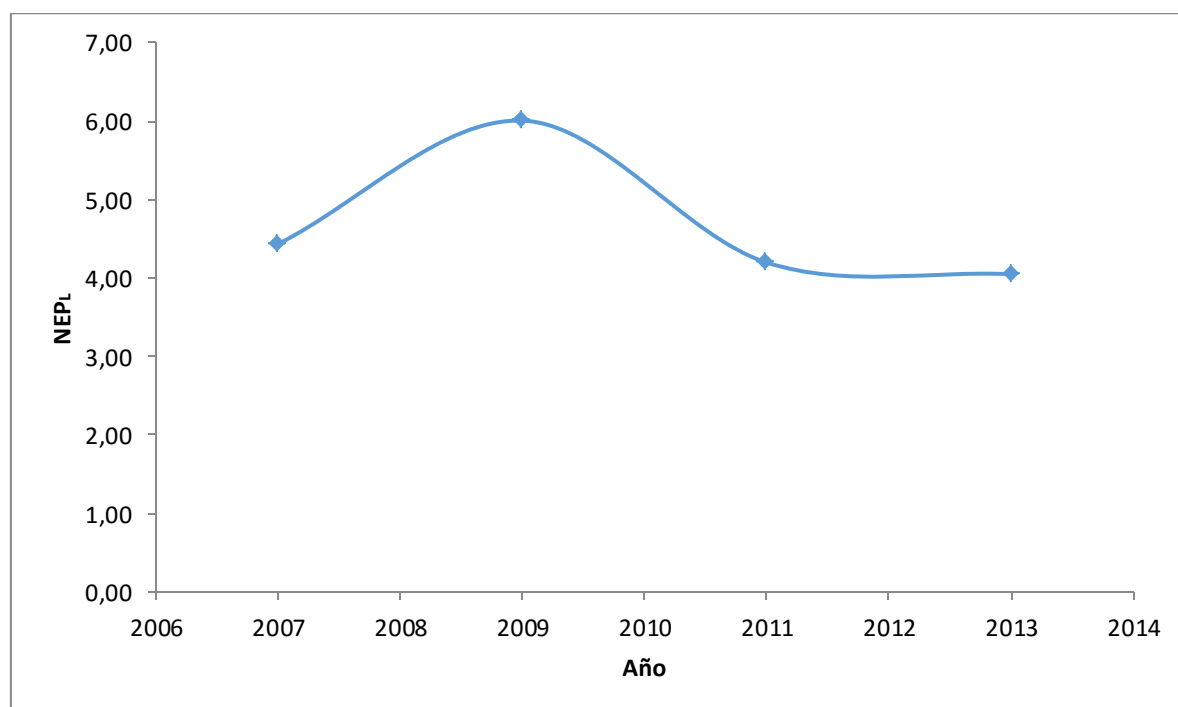
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, República Argentina, y del Atlas Electoral (andytow.com)

Con todo, la relativa reducción de la fragmentación electoral entre 2007 y 2013 –una reducción promedio, contando en conjunto a los cinco distritos, del 28,6%- no tuvo como correlato una menor fragmentación en igual proporción en la Cámara de Diputados de la Nación, que fue, en el mismo período, de menos de un 9%. Esto se explica por varios motivos. En primer lugar, la circunscripción del estudio a los cinco principales distritos resulta una limitación *per se* en un Congreso que representa a 23 provincias y un distrito. En segundo término, este Congreso sobrerrepresenta, principalmente, a las provincias más pequeñas, es decir, a aquellas que fueron dejadas de lado en esta investigación.

Fundamentalmente el Senado, pero también la Cámara baja aquí estudiada, otorgan proporcionalmente mayor cantidad de bancas a los distritos menos poblados. En la Cámara alta todas las provincias disponen de la misma cantidad de senadores, lo que la llevó a ser, en el marco de una configuración territorial tan heterogénea, la más desproporcionada del mundo (Samuels y Snyder, 2001). Pero las sucesivas reformas electorales derivaron en que también la Cámara baja sobrerrepresente a provincias pequeñas y de tinte más conservador, desde el momento en que se garantizó un piso mínimo de diputados a todas las provincias, piso que desde 1983 se ubica en cinco diputados.

Esto, sumado a la combinación entre la fórmula electoral utilizada para asignar los diputados y la magnitud de distrito, generaron una Cámara baja con sesgo mayoritario y partidario (Calvo *et al.*, 2001). En otras palabras, el partido que gana las elecciones suele obtener más bancas de las que le corresponderían en función de su resultado electoral, y el Partido Justicialista recibe más escaños que los que se le asignarían si la distribución siguiera criterios estrictamente proporcionales.

Figura 5: Evolución del Número Efectivo de Partidos en función de la distribución de bancas en el Congreso de la Nación de la República Argentina (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, República Argentina, y del Atlas Electoral (andytow.com)

5. CONCLUSIONES

La selección de candidatos ha sido uno de los temas más estudiados por la ciencia política en los últimos años. Cada vez más, los partidos nominan a sus candidatos a través de internas. Pese a la impresión de una mayor institucionalización y a las expectativas que suelen generar, las primarias no siempre promuevan un incremento en la democratización partidaria. Algunas de ellas continuaron comportándose de modo oligárquico, sin incluir a sus miembros en las discusiones internas ni facilitando la renovación dirigenal. Muchas organizaciones argentinas encajan en esta descripción.

En la Argentina en particular, tras la recuperación de la democracia, en 1983 los partidos seleccionaron a sus principales candidatos con plena autonomía, ya que no estaban atados a regulación alguna. Tres fueron los modos en que las organizaciones resolvieron la cuestión: la imposición (o autoselección) por un jefe o caudillo, acuerdos entre líderes de distintos distritos o las votaciones primarias (Tula y De Luca 2011).

A partir de las PASO implementadas tras la aprobación de la reforma política argentina en 2009, pareciera que el estudio debiera abocarse a la tercera de estas vías. Sin embargo, en algunos casos existió una suerte de fusión de los tres mecanismos: más allá de que todos los

partidos debieron pasar por elecciones primarias para acceder a las generales, en una gran mayoría de los casos no hubo competencia interna debido a que las organizaciones burlaron esta herramienta a través de la selección de candidatos por medio de la imposición o por medio de acuerdos entre líderes.

Esta investigación estudió la selección de candidatos tanto en calidad de variable independiente como en su versión de variable dependiente. En otras palabras, el trabajo se propuso examinar los *outcomes* políticos, partidarios y electorales de las PASO, así como las condiciones bajo las cuales las agrupaciones decidieron presentar más de una lista de precandidatos en las elecciones primarias.

El análisis aquí propuesto demuestra que la mera inclusión por vía del *selectorado* no ha redundado en mayor democracia interna partidaria, ya que en la mayoría de las ocasiones los partidos decidieron presentar listas únicas y, en otras, la competencia no fue real entre los distintos precandidatos: se trata de aquellos casos en que una de las listas (por lo general, la apoyada por el oficialismo nacional y/o provincial) obtiene un triunfo arrollador. Impuestas desde afuera –por el Estado–, las primarias no lograron una ampliación de la democratización partidaria. Mayoritariamente, las agrupaciones no hicieron uso de las PASO a fin de dirimir disputas internas para disminuir los costos políticos y evitar rupturas. Sin embargo, cabe aclarar que con el correr del tiempo los partidos se fueron adaptando a la reforma y comenzaron a sacar provecho de ella, utilizando cada vez más las primarias para lo que fueron concebidas y habilitando la competencia interna.

La investigación también mostró un hecho paradójico: contra lo que mantuvieron muchos trabajos empíricos anteriores, las filiales provinciales del oficialismo nacional promovieron más competencia interna que las opositoras. Sin embargo, las listas opositoras presentaron más frecuentemente internas que aquí catalogamos de “competitivas” para distinguirlas de aquellas en las cuales la competencia es ciertamente ficticia en virtud de la enorme diferencia en caudal de votos que obtiene quien gana la interna por sobre su inmediato seguidor.

Otro de los hallazgos fue que la UCR hizo uso de las PASO y seleccionó a sus candidatos a través de primarias competitivas en un 50% de los casos, frente a un magro 11% del peronismo. El carácter más formal e institucionalizado, pero también las fuertes disputas internas que tienen lugar al interior del radicalismo, llevaron al centenario partido a utilizar las PASO.

La reforma política de 2009 cumplió con al menos dos de los objetivos formalmente declarados. Por un lado, operó una importante reducción de la voluminosa y confusa oferta electoral que operaba hasta entonces. Pero también logró –al menos en las principales

provincias- una disminución de la fragmentación electoral. Empero, esta reducción no se tradujo en una menor dispersión en las bancas del Congreso nacional.

En síntesis, las PASO actuaron como un promotor de coaliciones, al proporcionar un espacio institucional para pactar antes de las elecciones generales y al incentivar que esos pactos se mantengan hasta los comicios. Más allá de que los precandidatos a presidente vencidos en las internas queden eliminados, “sus” diputados formarán parte muchas veces de la lista definitiva que se conforma de cara a las elecciones generales, lo cual estimula a los derrotados a alentar la fórmula interna ganadora. Las primarias entonces no sólo fomentan las coaliciones *ex ante* las elecciones generales, sino que proveen incentivos para mantenerlas hasta ellas. En un escenario de consolidación de las PASO, y si los partidos tienen en mente que esas primarias se repetirán dentro de dos años, podría configurarse un sistema partidario de coaliciones más estables. Esas coaliciones más estables podría conducirlos a actuar más coordinadamente en los períodos inter-electorales, lo que promovería su cooperación. El sistema partidario argentino, entonces, podría volverse menos fragmentado.

6. REFERENCIAS

- Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (2008). “Capítulo 2” y “Capítulo 7”, en *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires: Secretaria de Gestión Pública.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). “Crisis política, cambio partidario y reformas electorales” y “Territorialización partidaria y realineamientos electorales: elementos teóricos y modelos de estimación”, en *La nueva política de partidos en la Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E.; Szwarcberg, M.; Micozzi, J.; Labanca, J. F. (2001) “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en Calvo E. y Abal Medica J.M. (h) (eds.) 2001. *El federalismo electoral Argentino*. Buenos Aires, Eudeba.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2012). “Argentina: the persistence of peronism”, en *Journal of democracy*, The Johns Hopkins University Press.
- De Luca, M. (2005). “Desventajas y riesgos de las 'internas' abiertas, simultáneas y obligatorias”, en María Inés Tula (eds.) *Aportes para la discusión de la Reforma Política*.

- Freidenberg, F. y Alcántara Sáez, M. (2009). "Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción", en Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel (eds.).
- Gallagher, M. (1988) "Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics", en Gallagher, M. y Marsh, M. (eds.). Sage Publications.
- Jones M. y Mainwaring, S. (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Indicator and an Application to the Americas", en Party Politics.
- Laakso, M. y Taagapera, R. (1979). "Effective number of parties: a measure with application to west Europe", en Comparative politics, pp. 3-27.
- Leiras, M. (2013). "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina", en Tulia Faletti, Lucas González & Martín Lardone (comps.), El federalismo argentino en perspectiva comparada. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Negretto, G. (2009) "La reforma electoral en América Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas" en Fontaine, A.; Larroulet, C.; Navarrete, J. y Walter, I. (eds.), Reforma del Sistema Electoral Chileno, Santiago de Chile: PNUD.
- Pedrosa, F. (2012). "Las estrategias de la UCR frente a la ley de internas abiertas y las elecciones legislativas de 2005", en Revista POSTData. Vol. 6 N°1.
- Samuels, D. y Snyder, R. (2001). "El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial." en Calvo E. y Abal Medica J.M. (h) (eds.). El federalismo electoral Argentino. Buenos Aires, Eudeba.
- Serrafero, M. (2008). "El sistema de partidos en Argentina: antecedentes, situación actual y perspectivas", en Movimiento Productivo Argentino. Argentina.
- Taylor, S. (2000). "Towards a Detailed Discussion of Candidate Selection in Latin America". Trabajo presentado en el XXII Encuentro Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en Miami, Florida, los días 16 y 18 de marzo de 2000.