



ARIADNA GALLO*

¿QUÉ NOS DEJARON LAS PASO EN ARGENTINA? UN BALANCE CRÍTICO CON PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Un balance de las PASO en la Argentina. Primeras conclusiones: 1) No se logró una legitimación del ganador, ya que resultó consagrado un presidente, Mauricio Macri, quien no había sido el más votado a nivel individual ni en las PASO ni en las elecciones nacionales; 2) Dispersión de candidaturas: en las PASO hubo 15 precandidatos presidenciales (de los cuales quedaron 6). Ésa fue la segunda cifra más alta de competidores desde la incorporación del sufragio universal masculino en 1916. La única vez en la que hubo más contendientes fue en 2003 después de la crisis de 2001; 3) Tampoco se mejoró el funcionamiento del sistema partidario, ya que se tendió a profundizar la labilidad de los acuerdos políticos, atados a los vaivenes del humor popular.

Síntesis del informe:

- Los objetivos de las reformas electorales argentinas, segunda vuelta (1994) y primarias (2009), fueron, entre otros:
 1. otorgarle al ciudadano más oportunidades para la expresión de su voluntad política;
 2. racionalizar el sistema de partidos y ordenar la oferta política;

* Dra. en Ciencia Política. Investigadora Adjunta de CONICET/ IEALC, miembro de www.oblat.am, email: doctoraag75@hotmail.com.

3. mejorar el funcionamiento partidario;
 4. proveer de legitimidad –partidaria y popular– al representante electo.
- De la región, sólo en Argentina y Uruguay hay internas abiertas obligatorias (en Uruguay, para los partidos, no para los ciudadanos).
 - Sólo en Argentina y Uruguay el proceso electoral tomó la forma de un ciclo de tres fases (trifásico); es decir, primarias, elección y segunda vuelta.
 - Se observa que tras la implementación del sistema trifásico en Argentina los objetivos esperados no se cumplieron plenamente en esta primera instancia.
 - La introducción de una fase electoral extra no suscita efectos beneficiosos ni para las fuerzas que tienen conflictos internos (porque los exacerba y exterioriza), ni para aquellas que no concitan la concurrencia electoral deseada en la primaria.
 - Conclusiones por objetivo:

Objetivo 1: No hubo una correlación positiva entre la multiplicación de instancias electorales y la mejora de la capacidad selectora de los ciudadanos, ya que se produjo cierta confusión y fatiga cívica en el electorado.

Objetivo 2: Si bien en 2015 se logró achicar la oferta electoral después de las primarias: sólo seis fórmulas presidenciales lograron superar el 1,5% de los votos impuesto por ley para competir en la elección general (el número de competidores más bajo desde 1983); lo cierto es que en las PASO se habían postulado 15 precandidatos presidenciales, la segunda cifra de competidores más alta desde la incorporación del sufragio universal masculino en 1916. La única vez en la que había habido más contendientes fue en 2003 (18), en la elección inmediatamente posterior a la implosión del sistema partidario de 2001, en una situación de excepcionalidad inusitada.

Objetivo 3: Tampoco se logró configurar una matriz partidaria ordenada y representativa: las alianzas no fueron producto de un reagrupamiento entre fuerzas pertenecientes a la misma familia de partidos, sino que su unión provino de otros criterios ligados a la coyuntura. Dos de las tres coaliciones mejor posicionadas (Cambiemos y UNA) eran alianzas electorales efímeras, sin programas claros, que habían sido establecidas formalmente en el momento mismo de la inscripción de candidaturas, dos meses antes de las PASO.

Objetivo 4: No se obtuvo una legitimación popular ni partidaria del ganador, dado que en la segunda vuelta se originó el poco frecuente escenario de reversión del resultado originario; con el agravante de que se produjo una doble reversión: resultó consagrado presidente un candidato que no había sido el más votado a nivel individual ni en las PASO ni en las elecciones nacionales: Macri salió primero en un solo distrito (CABA), segundo en 18 y tercero en 5. Y la agrupación Cambiemos, en su conjunto, obtuvo el primer lugar en dos distritos (CABA y Mendoza). En la elección general, esta fuerza política con la candidatura unitaria de Macri salió primero en 4 distritos y en el balotaje en 10 (y resultó derrotado en 14).

IINFORME

Desde la transición democrática, en Argentina hubo dos modificaciones sustantivas en el sistema electoral realizadas en momentos históricos diferentes. En la década de los noventa, se introdujo el sistema de **dobles vuelta electoral** (DV), a partir de la reforma constitucional de 1994 y, luego de la crisis sistémica de 2001, en el marco de una nueva agenda política, se introdujeron las **primarias abiertas presidenciales**. Aunque se trata de cambios que tienen 15 años de diferencia, ambas modificaciones perseguían **objetivos** semejantes: otorgarle al ciudadano más oportunidades para la expresión de su voluntad política; racionalizar el sistema de partidos y ordenar la oferta política; mejorar el funcionamiento partidario; proveer de legitimidad –partidaria y popular– al representante electo, entre otras cuestiones. Luego del estreno de las PASO en Argentina, ¿cuál es el balance posible?

Actualmente, en Argentina existe un sistema de tres fases para los comicios presidenciales: 1) *primarias abiertas* partidarias para postular a los candidatos, reguladas oficialmente por el organismo electoral del país, sancionada en el año 2009 (Ley Nro. 26.571); 2) *elecciones presidenciales nacionales*; y 3) el *balotaje* o *segunda vuelta electoral*, que se realiza entre las dos fórmulas más votadas, si ninguna de ellas consiguiera el 45% más uno de los votos emitidos en la primera vuelta o el 40%, existiendo una distancia superior a los diez puntos con su inmediato contendiente (Art. 98, Cap. II, C. N.).

En casi todos los países de América Latina hubo algún tipo de elección primaria en alguna/s fuerza/s política/s, como se ve en el cuadro n°1, pero en los únicos dos países donde las primarias abiertas funcionan efectivamente como una primera vuelta eleccionaria son Argentina y Uruguay. Sólo en esos dos casos la celebración de las internas abiertas es obligatoria (en Uruguay, lo es para los partidos, pero no así para los ciudadanos), se utiliza el padrón electoral nacional, conteniendo a todos los ciudadanos habilitados para emitir su voto, y son controladas y tuteladas por el organismo electoral nacional del país.

Cuadro 1: Utilización de primarias (abiertas o cerradas), en función de las disposiciones formales establecidas:

Utilización del mecanismo de primarias				
País	De forma unilateral/ sin disposiciones formales o con referencias vagas	Habilitada	Impuesta	
			Cerradas	Abiertas
Argentina				Sí (2002/2009)
Bolivia	Sí			
Brasil	Sí			
Chile		Sí		
Colombia		Sí (1994)		
Costa Rica				
Ecuador		Sí (2009)		
El Salvador	Sí			
Guatemala		Sí (2004)		
Honduras			Sí (1980)	
México	Sí			
Nicaragua	Sí			
Panamá			Sí (1997)	
Paraguay			Sí (1997)	
Perú		Sí (2003)		
R. Dominicana	No*			
Uruguay				Sí (1996)
Venezuela	Sí			
Total	7	5	3	2

*Se la aprobó en 2004. Pero en 2005 se la dejó sin efecto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gallo, 2013; Gallo, 2015, Zelaznik, 2014.

Como se observa en el cuadro 2, en trece países de América Latina existe el *formato* de doble vuelta: en ocho, con mayoría absoluta; cinco de mayoría absoluta o especial con doble exigencia y en uno con mayoría especial. **En los últimos 40 años, en el 46,34% de las elecciones bajo este sistema, no se efectuó una segunda elección; mientras que en el 53,66% de los casos se definió en el balotaje.** De estos, en los sistemas con doble exigencia o solo con mayoría especial, la proporción ha sido de 80,77% a 19,23%; mientras que en los de mayoría absoluta fue 30,36% a 69,64%. Con lo cual, los dispositivos con mayoría absoluta han funcionado predominantemente con una *mecánica* de dos vueltas y sus pares, con una *mecánica* de una sola ronda.

Cuadro 2: Elecciones celebradas bajo el sistema con balotaje, América Latina (1975-2015):

País y año de incorporación	Definición en:			
	1º vuelta		2º vuelta	
	Resolución en 1º vuelta*	Reversión por incomparecencia**	Doble 1º vuelta***	Reversión del resultado inicial***
Mayoría absoluta de votos				
Brasil (1988)	2	-	5	-
Chile (1989)	2	-	4	-
Colombia (1991)	2	-	2	2
Ecuador (1979)	-	-	4	2
El Salvador (1983)	4	-	3	-
Guatemala (1985)	-	-	7	1
Perú (1979)	2	-	3	1
R. Dominicana (1996)	4	-	-	1
Uruguay (1996)	1	-	2	1
Mayoría absoluta o especial con doble exigencia				
Argentina (1994)	4	1	-	1
Bolivia (2009)	1	-	-	-
Ecuador (1998)	2	-	1	1
Nicaragua (1987)	5	-	-	-
Mayoría especial				
Costa Rica (1949)	8	-	2	-
Total	37	1	33	11
	38		44	

* Cuando uno de los candidatos logra el porcentaje requerido en la primera vuelta.

** El caso en el que quien obtuvo el primer lugar, desistió de competir en una segunda vuelta.

*** El escenario de segunda vuelta que reitera el orden de la primera.

**** El escenario de segunda vuelta en el que el segundo derrota a un presunto ganador de mayoría simple.

Nota: Los países no mencionados poseen sistemas de mayoría simple.

Bolivia: Mayoría absoluta o mayoría especial de 40% y distancia de 10%. Ecuador igual a Bolivia. Argentina: Mayoría especial de 45% ó de 40% con distancia de 10%. Nicaragua: Mayoría especial de 40% ó de 35% con distancia de 5%. En realidad, hasta la reforma constitucional del año 2000, se requería el mínimo de 45% con distancia de 10%. Por eso durante las dos primeras elecciones regía esta última provisión. Costa Rica: Mayoría especial de 40%, sin distancia.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Chasquetti (1999);

<http://www.electionguide.org/index.php>; Political Database of the Americas- Georgetown University, <http://pdba.georgetown.edu/>.

Como se observa a partir de los datos de los cuadros 1 y 2, **solamente en Argentina y en Uruguay el proceso eleccionario tomó la forma de un ciclo de tres fases**; es decir, la elección presidencial estuvo desdoblada en (dos o) tres instancias diferenciadas. En Uruguay, esto ocurrió desde la reforma de la Constitución en 1996 y, de las cuatro elecciones transcurridas, en tres de ellas se desarrolló en tres vueltas. En Argentina, hubo primarias abiertas

presidenciales con competencia intrapartidaria recién en 2015, al tiempo que, a más de 20 años de la última reforma constitucional que incorporó la figura del balotaje, la elección presidencial se terminó de definir, por primera vez en la historia, en una segunda vuelta.

Si bien hasta ahora los antecedentes son escasos para extraer conclusiones generalizables, a raíz del análisis del caso argentino pueden identificarse ciertas tendencias, que en algunos aspectos coinciden con los hallazgos observados en Uruguay y en otros difieren, precisamente por las características estructurales previas que distinguen el funcionamiento institucional de ambos países. Sin embargo, no debe inferirse que la utilización de este mecanismo ha tenido efectos positivos en el país vecino; sino que, por el contrario, han sido esas características partidarias, junto a la destacada vocación participativa de la ciudadanía uruguaya lo que otorgó cierta inmunidad ante los riesgos y las consecuencias indeseadas que el empleo de esta práctica supone.

Luego de la primera implementación del sistema eleccionario de tres fases en nuestro país podría decirse, tentativamente, que los objetivos originarios no se cumplieron plenamente.

1. Si bien en la elección de 2015, se logró achicar la oferta electoral después de las primarias, en la medida en que tan sólo seis fórmulas presidenciales lograron superar el piso del 1,5% de los votos válidamente emitidos, impuesto por la ley (el número de competidores más bajo desde 1983); lo cierto es que en las PASO de ese año se habían postulado 15 precandidatos presidenciales, la segunda cifra de competidores más alta desde la incorporación del sufragio universal masculino en 1916. Desde entonces, la única vez en la que había habido más contendientes fue en 2003 (18), en la elección inmediatamente posterior a la implosión del sistema partidario de 2001, en una situación de excepcionalidad inusitada.

A la vez, cabe mencionar que en Uruguay, pese a la mayor permisividad de su normativa (que impone que el partido debe obtener tan sólo 500 votos para pasar airoosamente la fase de la interna, un umbral aproximadamente 50 veces

más bajo que el nuestro), no se ha promovido una proliferación de partidos ni se han originado, dentro de ellos, tendencias centrífugas ni secesionistas. Allí, los tres partidos principales concitan el favor de más del 90% de la población y coexisten con unas pocas fuerzas minoritarias.

2. No se obtuvo una legitimación popular ni partidaria del ganador, dado que en la segunda vuelta se originó el poco frecuente escenario de *reversión del resultado originario* (hasta entonces, sólo el 23,56% de las elecciones de nacionales con segunda vuelta en todo el subcontinente latinoamericano habían derivado en el triunfo de quien había obtenido el segundo lugar)¹; con el agravante de que se produjo una *doble reversión*: resultó consagrado presidente un candidato que no había sido el más votado a nivel individual ni en las PASO ni en las elecciones nacionales: desagregando los resultados en unidades geográficas inferiores, tenemos que en las primarias abiertas, Mauricio Macri salió primero en un solo distrito (CABA), segundo en 18 y en 5 provincias salió directamente tercero. Y la agrupación Cambiemos, en su conjunto, solamente obtuvo el primer lugar en dos distritos (CABA y Mendoza). En la elección general, esta fuerza política con la candidatura unitaria de Macri, salió primero tan sólo en 4 distritos y en el balotaje en 10 (y resultó derrotado en 14).

En Uruguay, en la primera elección posterior a la reforma electoral, en 1999, también se produjo una *doble reversión*, en tanto el postulante que finalmente resultó consagrado presidente, Jorge Batlle, había sido el segundo candidato más votado (después de Tabaré Vázquez), tanto en las internas abiertas como en la primera vuelta electoral. Sin embargo, aquí cabe resaltar que el Partido Colorado (del cual provenía Batlle) además de ser un partido histórico (el que más tiempo había estado en el poder en toda la historia del Uruguay), había sido la fuerza política más votada en las internas abiertas de abril. Esto constituye una diferencia importante respecto de la labilidad de la coalición gobernante argentina actual, Cambiemos. Igualmente, Batlle es el ex

¹ Como se observa en el cuadro 2, de las 44 elecciones definidas en segunda vuelta, hasta entonces se habían celebrado 43, de las cuales en 33 había triunfado el ganador de primera vuelta.

presidente más débil y con menor imagen positiva desde la recuperación democrática hasta la actualidad, lo cual constituye un indicador del efecto deslegitimante del escenario de doble reversión del resultado originario.

3. Tampoco se logró configurar una matriz partidaria ordenada y representativa: **las alianzas establecidas para competir en las elecciones de 2015 no fueron producto de un reagrupamiento entre fuerzas pertenecientes a la misma familia de partidos, sino que su unión provino de otros criterios *ad hoc*, ligados a la coyuntura.** De hecho, dos de las tres coaliciones mejor posicionadas (Cambiemos y UNA) eran alianzas electorales efímeras, sin programas claros, que habían sido establecidas formalmente en el momento mismo de la inscripción de candidaturas, dos meses antes de las PASO.

Cabe remarcar que en Uruguay, la instancia de las internas sólo cumpla la función originaria de seleccionar candidatos, a diferencia del doble rol contradictorio que las PASO cumplen en nuestro país: como mecanismo de nominación de candidaturas partidarias (habían sido pensadas para aplicarse a partidos o frentes preexistentes, tras haberlos caracterizado como poco democráticos en cuanto a su funcionamiento interno), por un lado, y como mecanismo habilitador de listas, por otro. Sin embargo, se producen inconvenientes cuando las primarias, en su primera función, se aplican a coaliciones constituidas *ad hoc* precisamente para poder cumplir con la segunda de las funciones mencionadas.

4. La existencia de alianzas electorales de este tipo puso de manifiesto la ausencia de estrategias y decisiones a largo plazo, al tiempo que se tendió a profundizar **la labilidad de los acuerdos políticos, atados a los vaivenes del humor popular.** Por lo tanto, la instancia electoral filtrante, donde se presentan múltiples candidaturas internas, trajo beneficios muy marginales, con relación a las expectativas.

En Uruguay, en contraste, el dispositivo electoral trifásico había estado precedido por la Ley de Lemas, lo cual permitió que los partidos pudieran mantener supremacía por sobre las fracciones internas, sin perder relevancia

como canales de mediación política. En suma, allí la preexistencia de partidos sólidos y la imposibilidad de los sectores secundarios de subsistir por fuera de aquéllos, son los factores que contribuyen a garantizar que las coaliciones que se presentan en las elecciones se mantengan en su fisonomía y composición, una vez concluido el ciclo electoral.

5. Contrariamente a lo que se esperaba, no hubo una correlación positiva entre la multiplicación de instancias electorales y la mejora de la capacidad selectora de los ciudadanos, ya que el incremento del número de elecciones, en algunos casos, produjo **cierta confusión y fatiga cívica en el electorado, ni tampoco el buen funcionamiento partidario.**

Como ilustra el caso uruguayo, la introducción de una fase electoral extra no suscita efectos beneficiosos ni para las fuerzas que tienen conflictos internos (porque los exacerba y exterioriza), ni para aquéllas que, por falta de competitividad, no concitan la concurrencia electoral deseada en la primaria, dando la idea de tener un posicionamiento y una aceptación por parte de la ciudadanía inferior a los reales.

En suma, en el análisis de la primera experiencia de una elección presidencial pautada a través de tres ruedas eliminatorias, tras la aplicación concurrente del sistema de PASO y el de DV, se observa que los objetivos esperados no se cumplieron en esta primera instancia. De todos modos, dada la novedad en su implementación y de la ausencia de antecedentes directamente comparables en el continente, queda abierto un enorme campo de exploración que irá siendo abordado en investigaciones futuras.

Buenos Aires, 22 de marzo de 2016, www.oblat.am