

Cuatro décadas de elecciones ininterrumpidas: un repaso por la estabilidad de las reglas electorales a nivel subnacional*

Four decades of uninterrupted elections: a review of the stability of the electoral rules at a sub-national level

Nadia Kohl¹

Resumen

Durante las cuatro décadas siguientes desde el regreso de la democracia en Argentina, se buscó institucionalizar y dotar a los partidos políticos de la jerarquía que merecen como organizaciones fundamentales del régimen democrático. Se reconocieron sus derechos y el Estado pasó a contribuir a su financiamiento, pero también se dictaron normas orientadas a su democratización y transparencia, buscando recomponer la relación con una ciudadanía que desconfía bastante de ellos.

A partir de la reedición del debate si suspender o no las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) a nivel nacional, el presente artículo busca hacer un repaso por la estabilidad de las reglas electorales a nivel subnacional que han acompañado el proceso de reestablecimiento y consolidación de la democracia. Para realizar dicho análisis tomaremos los casos del Doble Voto Simultáneo (Ley de Lemas) y el siste-

Abstract

During the following four decades since the return of democracy in Argentina, an attempt was made to institutionalize and give political parties the hierarchy they deserve as fundamental organizations of the democratic regime. Their rights were recognized and the State began to contribute to their financing, but regulations were also issued aimed at their democratization and transparency, seeking to restore the relationship with a citizenry that is quite distrustful of them.

With the debate on whether or not to suspend the open, simultaneous and mandatory primary elections (PASO) at the national level, this article seeks to review the stability of the electoral rules at the subnational level that have accompanied the process of reestablishment and consolidation of democracy. In order to carry out such analysis we will take the cases of the Double Simultaneous Vote and the open primaries system, since both electoral systems also deter-

* Trabajo recibido: 26-03-2023. Aceptado: 08-06-2023.

¹ Licenciada en Ciencias Políticas (UBA), Magister en Partidos Políticos (CEA-UNC). Correo electrónico: nadia.kohl@unc.edu.ar

ma de primarias abiertas, dado que ambos sistemas electorales también determinaron la forma en la que los partidos políticos debían seleccionar a sus candidatos para competir por cargos electivos.

mined the way in which political parties had to select their candidates to run for office.

Palabras clave: democracia - sistemas electorales - partidos políticos - candidaturas - elecciones primarias

Keywords: democracy - electoral systems - political parties - nominations - primary elections

Introducción

Casi con la regularidad ya de una festividad, la cercanía de un nuevo turno electoral hace resurgir otra vez la discusión sobre la conveniencia (o no) de realizar las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Este debate dista de ser novedoso y está presente desde el establecimiento mismo de las PASO, hace algo más de una década. Pero, en esta ocasión, la polémica se da en la víspera del cuadragésimo aniversario del regreso de la democracia en Argentina, el período más largo de toda nuestra historia. En este marco, entonces, se nos presenta una oportunidad para analizar y reflexionar sobre las reglas electorales que han acompañado este proceso.

El regreso de la democracia en 1983 implicó tanto asegurar la celebración de elecciones libres y periódicas como también garantizar la estabilidad y continuidad de los nuevos gobiernos elegidos democráticamente. Si bien el hito lo podemos ubicar en la reforma de la Constitución Nacional en 1994, desde la década anterior las provincias fueron adaptando sus marcos normativos para afrontar los desafíos de cara a esta nueva etapa. En gran medida, el fin de estabilidad y gobernabilidad se operacionalizó a través de reformas que privilegiaron el fortalecimiento del Poder Ejecutivo por sobre los otros poderes del Estado².

Según Gutiérrez y Zovatto (2011), durante los años '80 y '90, la preocupación de los órganos electorales en la región aún se centraba en la celebración misma de los comicios. Esto se debía a que aún persistían

² Algunas de estas reformas fueron habilitar la reelección del gobernador o cláusulas de gobernabilidad en las Legislaturas donde la fuerza ganadora (indistintamente de la cantidad de votos o de la diferencia con el segundo) se aseguraba la mayoría en la Cámara.

niveles preocupantes de irregularidades e, incluso, fraude. Una vez que ese aspecto pudo ser normalizado, el foco se desplazó hacia el período previo a la jornada electoral para asegurar la equidad en la competencia (Gutiérrez y Zovatto, 2011, p.3). Para todo el proceso de reestablecimiento de la democracia, los autores destacan la importancia de partidos políticos fuertes junto con la confianza de la ciudadanía en los procesos electorales, ya que ellos entienden que «la confianza de la sociedad y legitimidad de los gobernantes contribuye a la gobernabilidad democrática. En este sentido, es vital ser transparentes pero también parecer transparentes» (Gutiérrez y Zovatto, 2011, p.4). Aunque en este caso puntual los autores se refieren a los regímenes de financiación de las campañas y de los partidos políticos, creemos que también podemos hacerlo extensivo a su funcionamiento interno y al proceso de selección de candidatos. Esto resulta particularmente relevante en una época signada por el distanciamiento cada vez más amplio entre dichas organizaciones y la ciudadanía que –en teoría– deberían representar.

Así, los grandes logros en materia de derechos humanos y democratización conseguidos desde la transición logran coexistir con una importante contradicción: según Zovatto (2010), las democracias de la región deben todavía enfrentar notables desafíos como la gobernabilidad, la relación entre los distintos poderes, el funcionamiento de los sistemas electorales, los partidos políticos y de la propia práctica política (p. 117). El autor también identifica un desajuste entre la política y la sociedad, donde la primera encuentra problemas para procesar eficientemente las demandas de una sociedad que ha atravesado profundas transformaciones en todos sus ámbitos. Todo esto provocó que, en las últimas décadas, los países en América Latina tuvieran una importante agenda de reformas políticas, que abarcaron desde modificaciones a los textos constitucionales como de las leyes electorales vigentes (Zovatto, 2010).

En el plano nacional es indiscutible el lugar de los partidos políticos como instituciones centrales de la democracia representativa. En la reforma de 1994 adquirieron carácter constitucional cuando se garantizó la libertad para su organización y funcionamiento democrático, la competencia para la postulación de candidatos y se estableció que el Estado pasaría a contribuir financieramente a su sostenimiento³. Pero, por otra

³ En nuestro país, los partidos aun detentan el monopolio de la representación, lo que implica que no puede haber ningún tipo de candidatura que no se vehiculice a través de una estructura partidaria, reconocida como tal por la autoridad electoral. Una cuestión que

parte, las constantes interrupciones que sufrió el régimen democrático en Argentina durante el siglo XX hicieron que los partidos políticos no tuvieran la posibilidad de desarrollar vidas internas que sirvieran como «escuelas de democracia» (Sidicaro, 2008) ni de establecer normas de cooperación y competencia entre ellos (Abal Medina, 2010, p.248), es decir un sistema de partidos propiamente dicho. Para Sidicaro, el incumplimiento de las expectativas generadas por el regreso de la democracia y la pérdida de su capacidad de generar identidades colectivas, entre otros factores, han influido también en el descrédito actual en el que han caído los partidos políticos. No obstante, esto no siempre coincide con el descreimiento de la idea en sí de partido o del régimen democrático como tal. Las constantes transformaciones que atraviesa la sociedad y, al hacerse menos representable, complejizan la tarea de articular intereses y agregar demandas, que incluso pueden llegar a ser incompatibles entre sí (Sidicaro, 2008). De esta forma, Sidicaro (2008) observa que la modernización de los partidos no se dio al mismo ritmo que los cambios en las formas de vida de la ciudadanía (p.35). Con todo, las transformaciones sociales y las consiguientes dificultades para la representación, pueden no ser tomadas únicamente desde un lugar pesimista o negativo: puede significar también la oportunidad de generar una ciudadanía más reflexiva que (p.35). No se trataría ya una delegación sin ningún tipo de condición (p.41), un cheque en blanco. Los partidos, por su lado, tampoco permanecieron de la misma forma durante los últimos cuarenta años. Por el contrario, estas organizaciones atravesaron numerosas transformaciones que modificaron la forma de su organización y su relación con la sociedad civil y con el propio Estado. Pero, aparentemente, por profundos que fueran sus cambios, parecen no hacerlo al mismo tiempo o en la misma dirección que la sociedad a la que aspiran a representar.

Freidenberg (2007) observa que muchos partidos políticos de la región se vieron obligados a llevar adelante reformas organizativas con el objetivo de dotar a la vida interna de una mayor democratización, producto del descrédito cada vez más grande que tenían ante la opinión pública (p. 627). A pesar de las numerosas reformas con este fin que han tenido lugar en América Latina, Freidenberg (2007) destaca que aún no

deriva de esto es la flexibilidad en los requisitos para conformar un partido político, lo que da lugar a estructuras conocidas popularmente como «sellos de goma» que son únicamente herramientas jurídicas para promover candidaturas particulares sin ningún tipo de arraigo o representación. La ley que regula las PASO también apunta a reducir este tipo de armados.

está saldado el debate respecto a si el Estado debe tener injerencia sobre la organización interna de los partidos políticos. Este es uno de los argumentos más frecuentes en la discusión sobre la continuidad del sistema actual de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias.

Como es sabido, los sistemas electorales y las leyes que los regulan no se establecen de una vez y para siempre, sino que pueden ir modificándose con el correr del tiempo. Los motivos para emprender reformas de estas características son amplios y pueden ir desde situaciones de crisis –que hacen evidente que las reglas ya no se corresponden con la ciudadanía a la que aspiran a representar– hasta oficialismos que cuentan con las mayorías necesarias en las legislaturas locales para introducir los cambios en su beneficio (Ellis et al., 2006).

Entonces, a partir de las múltiples reformas electorales y los esfuerzos por modernizar a los partidos políticos y reparar la credibilidad dañada, el objetivo principal de este trabajo es poder presentar un panorama de la estabilidad de las reglas electorales que rigen los comicios en las provincias argentinas. El análisis se realizará a nivel subnacional debido a la importancia que ha adquirido el territorio en la política argentina desde el regreso de la democracia. Según Calvo y Escolar (2005), esto implica que el comportamiento del sistema de partidos⁴ y sus votantes se han vuelto «distintivamente locales». Los autores vinculan este proceso «al debilitamiento de las agendas programáticas nacionales que caracterizaron los modelos desarrollistas de posguerra» (Calvo y Escolar, 2005). Para esto tomaremos dos sistemas electorales: la Ley de Lemas y el sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Si bien los Ejecutivos provinciales cuentan con otras herramientas (reelección, posibilidad de desdoblar los comicios, etc...), la elección de estos dos sistemas en particular reside en que ambos son respuestas (en distintos contextos) para democratizar el proceso de selección de candidatos y reparar la relación con la ciudadanía, invitándola a involucrarse en su vida interna. Para este fin, recurriremos a un análisis principalmente descriptivo de la situación desde la década del '80 a la fecha en cada una de las unidades subnacionales que en algún momento hayan adoptado alguno de estos dos sistemas electorales (o ambos).

⁴ Calvo y Escolar (2005) sostienen que la fragmentación del sistema de partidos posterior a la crisis del 2001 adoptó distintas formas: mientras en algunos distritos el fin del bipartidismo nacional se reflejó en sistemas altamente fragmentados (principalmente en grandes centros urbanos), en otros lugares se reconvirtieron en sistemas de partido hegemónico, etc...

Así, el trabajo se organizará en tres apartados: en el primero, se analizará en una perspectiva histórica el uso del doble voto simultáneo (Ley de Lemas) en las distintas provincias que adoptaron este sistema. La segunda sección se ocupará de las provincias que se plegaron a alguna modalidad del sistema de primarias y allí observaremos cuál fue su comportamiento: si se realizaron según lo establecido en la norma o si, desde su sanción, fueron suspendidas o derogadas. Por último, el tercer capítulo estará reservado a las reflexiones surgidas del análisis y al planteo de nuevos interrogantes que de allí surjan.

Un viejo conocido: la Ley de Lemas

Las primeras décadas de recuperada democracia también han visto el ascenso y caída de una práctica que –de todas formas– nunca fue abandonada del todo: el doble voto simultáneo (DVS), más conocido como la Ley de Lemas. A primera vista es un sistema electoral que resuelve las elecciones primarias de una fuerza al mismo tiempo que se celebran las elecciones generales. Por lo que en la discusión sobre si despedir a las PASO definitivamente, sonaría como una buena opción para su reemplazo. ¿O no son el y la supuesta fatiga electoral que genera dos de las principales críticas en contra de las PASO? Aunque la respuesta intuitiva nos llevaría a inclinarnos por este sistema, veamos un poco más en detalle en qué consiste.

El sistema electoral de doble voto simultáneo implica que un partido (lema) presente múltiples listas internas (sublemas). Al momento del escrutinio, los votos de cada sublema se suman y conforman el total de sufragios obtenidos por el lema. Para definir al ganador de la elección no bastará con haber sido el candidato más votado individualmente, sino que debe pertenecer al lema que haya obtenido mayor cantidad de votos. Por lo que este sistema de doble voto es acumulativo además de simultáneo.

Entre las ventajas que se atribuyen a este sistema es que simplifica el proceso de elección de candidatos al unificar en un mismo turno primarias y generales, bajando también los costos del proceso electoral. Simultáneamente los partidos resuelven los conflictos de una forma más corporativa y se reducen los incentivos para romper (Reynoso, 2004). Pero además de la cuestión económica, Reynoso (2004) señala que otro de los aspectos positivos es poder presentar al electorado una mayor

cantidad de opciones, al mismo tiempo que rompe con el «monopolio de la presentación de candidaturas de las cúpulas partidarias» (p.71).

Pero pasemos ahora a la columna de contras. En principio, dado que cada sublema al final del día aporta a la victoria final del lema, esto termina operando como un incentivo para la multiplicación de sublemas más que para resolver democráticamente la interna de una fuerza o para ofrecerle mayor cantidad de opciones al votante. Además, esta plétora de listas se traduce directamente en cuartos oscuros abarrotados de boletas similares que generan confusión a la hora de votar. Otra desventaja reside en la distorsión de la voluntad: si en una primaria un elector vota un precandidato que pierde, en el turno de las generales puede optar por desplazar su voto hacia otra fuerza que resulte más de su agrado o, incluso, votar en blanco. Con la Ley de Lemas, al votar a un sublema que no resulte el más votado, pero que sí se encuentre dentro del lema vencedor, el elector puede terminar beneficiando a un candidato que no quiera. De esto se desprende, tal vez, la principal crítica a este sistema: la posibilidad que la elección la gane un candidato que no fue el más votado. Precisamente, como el ganador de la elección es el sublema más votado del lema ganador, puede ser que dicho sublema no haya sido el más votado individualmente. Veremos más adelante que esta situación se ha dado a nivel provincial en varias ocasiones.

En caso de emergencia, vuelva al lema

La Ley de Lemas tuvo su auge en nuestro país durante la década del '90. Reynoso (2004) observa que la mayoría de las provincias que adoptaron DVS (a excepción de Salta y Chubut) eran aquellas donde el Partido Justicialista presentaba divisiones internas. El DVS evita que, en un contexto de falta de cohesión interna, los sectores minoritarios o disidentes rompan y provoquen una dispersión del voto.

Como señaláramos anteriormente, este sistema permite que el ganador de la elección no sea necesariamente el más votado. Y en la provincia de Santa Fe esta situación no se dio en una sino en dos oportunidades distintas. La primera ocasión fue en 1991 donde Carlos Reutemann (PJ) se convirtió en gobernador mediante este sistema, siendo que el más votado fue a Horacio Uzandizaga (UCR). En 2003, Jorge Obeid (PJ) se quedó con la gobernación de la provincia, cuando fue el socialista Hermes Binner quien obtuvo más votos individualmente (Blan-

do, 2020). Finalmente, con la Ley 12.367 Santa Fe derogó en el 2004 la Ley de Lemas y estableció un sistema de primarias muy similar al que instituiría la Nación más adelante.

Reynoso agrega que, una vez resuelta la cuestión interna, no pareciera deseable conservar un sistema que incentiva la presentación de diferentes candidaturas y listas, a la vez que deja la cuestión de fondo sobre la unidad partidaria, sin resolver (2004, p.79). Alrededor de una década después, iría siendo derogada paulatinamente también a medida que el descontento con sus resultados iba aumentando en la ciudadanía.

Otras provincias que también adoptaron este sistema fueron Salta, Tucumán, La Rioja, Santiago del Estero, San Luis, Jujuy, Chubut, Santa Cruz, Formosa, Misiones, San Juan y Río Negro (únicamente para cargos municipales). Si bien la mayoría de las provincias optaron por derogar completamente el sistema de lemas, éste subsiste al día de hoy en Formosa y Misiones –para ciertas categorías locales pero no para los cargos de Gobernador y Vice– y en Santa Cruz donde también rige para los máximos cargos del Poder Ejecutivo provincial. Similar a los casos anteriormente citados de la provincia de Santa Fe, en 2015 quien obtuvo mayor cantidad de votos de forma individual fue Edgardo Costa («Unión para vivir mejor») pero fue Alicia Kirchner quien terminó siendo elegida gobernadora por pertenecer al lema más votado (Kohl, 2015).

A pesar de la imagen negativa con la que cuenta la Ley de Lemas en la opinión pública, en 2022 dos provincias derogaron sus respectivas normativas de internas abiertas y, en su lugar, volvieron a instituir el sistema de lemas. En el mes de diciembre de 2021, la Legislatura de San Juan derogó las PASO con veintitrés votos a contra y treinta y seis a favor en una sesión donde este proyecto se trató sobre tablas. El tratamiento sobre tablas de un proyecto implica que no pasa por las comisiones legislativas correspondientes, con lo que se reduce considerablemente el espacio para el debate y el enriquecimiento del proyecto. Mientras que en contra estuvo el bloque de Juntos por el Cambio y un sector que responde al ex gobernador Gioja, al oficialismo le bastó con la mayoría simple para aprobar la derogación. Luego, en septiembre de 2022, la Legislatura modificó el Código Electoral de la provincia e introdujo el Sistema de Participación Abierta Democrática (SIPAD). Básicamente, su principio es el de la Ley de Lemas aunque con otra denominación (Agrupación y Subagrupaciones)⁵. Esta iniciativa sí contó con el apoyo

⁵ Este «nuevo» sistema contempla la elección de los cargos de Gobernador y Vice, diputa-

de los legisladores gijistas. Es necesario señalar que previamente se había derogado la norma que impedía que se realizaran modificaciones al sistema electoral vigente dentro de los dieciocho meses previos a las elecciones (Nuevos Papeles, s/f; Tiempo de San Juan, 2022).

En el pasado mes de noviembre y sin mayores eufemismos, San Luis también restituyó la Ley de Lemas para la elección de Gobernador y Vice, diputados y senadores provinciales e intendentes comisionados a partir de un proyecto impulsado por el Poder Ejecutivo. En la Cámara de Diputados obtuvo media sanción con veinticuatro votos a favor y dieciséis en contra (de los bloques Unidos por San Luis, UCR-Juntos por el Cambio, Todos Unidos y Sanluiseños por el Cambio). Finalmente fue aprobada en la Cámara de Senadores por seis votos contra dos. La norma limita a los candidatos a que puedan postularse por un solo lema, para un solo cargo y para una sola categoría. Por el resto, el mecanismo continúa siendo el mismo. San Luis fue la primera provincia en sancionar la Ley de Lemas en 1986 hasta que fue derogada en 2004 (Ámbito, 2022; Vía País, 2022).

El sinuoso camino hacia la democracia interna

Tras el revés electoral sufrido en su principal bastión electoral en el año 2009, el Frente para la Victoria impulsó una importante reforma política que introdujo, entre otras cuestiones, las Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)⁶. Esta reforma surgía de un «diagnóstico paradójico» ya que, por un lado, se tomaban a los partidos políticos como esenciales para la democracia, pero al mismo tiempo, se partía de las transformaciones atravesadas por éstos tanto en su relación con sus seguidores como con los cambios en las posiciones partidistas tradicionales (Gallo, 2021). Este nuevo sistema implicaba que, a partir del próximo turno electoral, todas las agrupaciones políticas debían presentarse a elecciones primarias para dirimir sus candidaturas a cargos nacionales, que estarían abiertas a toda la ciudadanía. Uno de los

dos provinciales, intendentes y concejales. Aunque se establece un requisito para presentar subagrupaciones que consiste en que además de la obligación de presentar candidatos a Gobernador y Vice, debe contener candidatos a diputados representantes de, al menos, 10 departamentos y la lista completa para diputados provinciales.

⁶ Ley 26.571 - Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral.

objetivos principales de las PASO apunta a democratizar el proceso de selección de candidatos al interior de los partidos, procurando así alejar estas decisiones de los tan habituales acuerdos de cúpula o mesas chicas. Aunque Gallo señala que la democratización de un partido político no puede limitarse solamente a presentar varias listas en una PASO sino que también implica «cuán institucionalizado es, de dónde surgen sus autoridades, si se toman decisiones consensuadamente, si existen mecanismos de control interno, etc.» (Gallo, 2021). Asimismo, se busca que los candidatos tengan una mayor representatividad al ser elegidos por un amplio electorado⁷, mientras pretende estimular la participación de la ciudadanía en la vida interna de los partidos políticos. De esta forma, se les provee a los partidos políticos una herramienta para que resuelvan institucionalmente sus diferencias y reducir los incentivos para que candidatos disconformes rompan y compitan por fuera de su partido de origen. Junto al umbral de 1.5% establecido por la norma, se intenta también limitar y ordenar la oferta dentro del cuarto oscuro en el turno de las elecciones generales.

Cabe destacar que Argentina posee un antecedente en esta materia. En el año 2002 se aprobó la Ley 25.611, que establecía la realización de internas abiertas salvo que se acordara una lista única. A pesar de haber sufrido modificaciones, no fue utilizada en las elecciones del 2003 y en 2005 se empleó para las categorías legislativas. Esta norma fue derogada definitivamente a finales del año 2006.

Desde su primera aplicación en el año 2011, las PASO han tenido un derrotero desperejo, considerando la categoría y el distrito del que se trate y, por supuesto, de la fuerza política que estemos observando⁸. Una particularidad de las primarias que no puede pasarse por alto –más considerando su finalidad de ampliar la participación en la selección de candidatos– es que la ley permite que una fuerza pueda presentarse a las elecciones con una sola lista, es decir, sin ningún tipo de competencia. Por este motivo, Gallo (2021) afirma que «la prevalencia de candidaturas de unidad implicaba una desnaturalización del sentido originario de

⁷ El término que designa a los electores de una elección primaria es *selectorado*.

⁸ Al considerar todos los niveles en los que una fuerza puede presentar candidaturas (nacional, provincial, municipal, etc.), las PASO operan como un conjunto de válvulas que se abren y se cierran de acuerdo a las necesidades y disputas de la fuerza en determinado distrito. Por ejemplo, la misma alianza que concurre a primarias para dirimir la candidatura para intendente en un distrito, puede presentar una única lista para la categoría de gobernador o tener distintos aliados según el distrito.

las PASO y constituía un indicador de incumplimiento de la meta democratizadora originalmente propuesta» (Gallo, 2021) y añade que, a más de diez años de su implementación, resulta evidente el incumplimiento de los objetivos que la impulsaron y las falencias de la norma.

Por tanto, una de las principales críticas hacia este sistema es que no cumple la función de elegir candidatos para las elecciones generales y termina siendo, más bien, como una encuesta de cara a las elecciones de octubre. Este argumento, sumado al de la fatiga electoral generada por la cantidad de elecciones en el mismo año (donde se suman los provinciales, municipales, etc...) y el gasto que representan las PASO⁹, son esgrimidos cada dos años cuando reemerge la discusión –a veces acompañada por proyectos concretos– sobre la conveniencia (o no) de mantenerlas, suspenderlas o derogarlas definitivamente.

Si bien la adopción de este nuevo sistema electoral provocó una serie de sanciones de leyes similares en gran parte de las provincias, algunas como Santa Fe y La Pampa ya tenían contemplada la celebración de primarias en sus marcos normativos desde antes que la Nación. Entre las provincias que adoptaron alguna modalidad de elecciones primarias se encuentran: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe y La Pampa. Tampoco han estado al margen de las sucesivas discusiones sobre la posible suspensión o derogación de las PASO donde, en varios casos, llegó a concretarse.

Se mantienen en 2023

Entre los distritos que van a seguir realizando elecciones primarias se encuentran la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde han sido ampliamente utilizadas por la coalición oficialista desde su primera implementación en 2015 y van a celebrarse en 2023 con normalidad. De la misma forma, se llevarán a cabo en la Provincia de Buenos Aires, donde están reguladas por la Ley 14.086 desde el año 2009 y en Catamarca, donde están establecidas desde el 2015. Por su parte, en Mendoza, donde rigen desde el 2013, La Pampa, Santa Fe y Entre Ríos también van a continuar realizando las elecciones primarias tal como está previsto (Ámbito, 2022; Ámbito, 2023; Perfil, 2023).

⁹ A estos argumentos, desde el 2020 se han agregado motivos sanitarios vinculados a la pandemia de covid-19.

Primarias suspendidas excepcionalmente para 2023

A través de la Ley 3745-Q la provincia de Chaco suspendió a fines del 2022 por el término de un año la vigencia de la Ley 2073-Q (y modificatorias) que regula las primarias provinciales. Además, habilitó la posibilidad de candidaturas múltiples para los cargos ejecutivos. Esto implica que un mismo candidato puede presentarse a igual cargo ejecutivo por distintos partidos políticos, alianzas, etc... y, por ende, esto habilita también la sumatoria de votos para dicho mismo candidato (mientras se trate del mismo cargo ejecutivo).

Los argumentos principales que sostuvieron la suspensión fueron el económico y la fatiga electoral. Esta nueva suspensión fue aprobada por diecisiete votos a favor y provocó gran disconformidad en el arco opositor, que sostuvo que la sesión estuvo marcada por importantes irregularidades procedimentales (NEA HOY, 2022). En 2019 las PASO ya habían sido temporalmente suspendidas debido a la situación de emergencia en la que se encontraba Chaco por inundaciones.

La provincia de Salta también avanzó en este rumbo y fue la primera en suspender las primarias en el 2022. En el mes de agosto, a través de la Ley 8.332 suspendió para 2023 las PASO locales que rigen desde el 2011. De esta manera, los partidos políticos salteños postularán a sus candidatos de acuerdo a sus respectivas cartas orgánicas pero, a diferencia de Chaco, no se permiten las candidaturas múltiples. En la Cámara de Diputados se dio un amplio debate pero los bloques oficialistas lograron los números necesarios junto con votos provenientes de diversos bloques. La negativa a esta propuesta contó con diez votos en contra, también provenientes de distintas bancadas. En la Cámara Alta, esta iniciativa tuvo los votos en contra de la oposición del Frente de Todos. El incumplimiento de su función original y que acaban siendo una gran encuesta con un elevado costo fueron los principales motivos que impulsaron esta medida. Quienes se manifestaron en contra de la suspensión, señalaron la importancia de la seguridad jurídica y que una medida como esta genera incertidumbre respecto a las reglas electorales. En el 2020 Salta ya había suspendido las primarias del 2021 debido a la situación sanitaria de ese entonces (Buufo Salta, 2022; Nuevo Diario de Salta, 2022; Cámara de Senadores de la Pcia. De Salta, 2022).

Primarias derogadas

Como vimos en el apartado anterior, San Juan y San Luis dieron un paso más en el impulso anti primarias: ambas provincias derogaron el marco normativo que regulaba la celebración de las elecciones internas y restituyeron a un viejo conocido del sistema electoral argentino. Pero no fueron los únicos distritos que avanzaron sobre el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias.

Sobre el final del 2022, la Legislatura de Chubut consiguió aprobar sobre tablas la eliminación de las PASO pero no se lograron los acuerdos necesarios para implementar la Ley de Lemas, por lo que las nominaciones vuelven a ser potestad exclusiva de los partidos políticos y lo que establezcan en sus cartas orgánicas. La iniciativa obtuvo diecisiete votos a favor y seis en contra (El Extremo Sur, 2022; La Nación, 2022). Las elecciones primarias en la provincia se encontraban vigentes desde el año 2014 a través de la Ley XII N° 9.

En Río Negro la ley se sancionó en 2014 pero no hubo acuerdo para su reglamentación, por lo que se suspendió para las elecciones de 2015. En 2018, mediante la Ley 5.338 se derogaron definitivamente las elecciones primarias contempladas en la Ley 4.988. El proyecto no sólo retomó el argumento del amplio costo de las elecciones, sino que también recurrió a la experiencia de las PASO a nivel nacional, donde señala que su principal objetivo no se cumple. Por eso, además de la derogación de la Ley 4.988, se propuso restituir los artículos de la Ley 2.431 para delegar la selección de candidatos en cada partido, siempre que el sistema elegido contemple la representación de las minorías. Su aprobación contó con veinticuatro votos a favor (el bloque Juntos más una legisladora radical) y quince votos en contra (de los bloques de Cambiemos y el Frente para la Victoria). Asimismo, se redujeron los plazos para realizar la convocatoria a elecciones (Río Negro, 2018).

Por la avenida del medio: ni lemas ni primarias

Desde 1983 a la fecha solamente cuatro provincias no han adoptado ninguno de los dos sistemas electorales analizados en el presente trabajo. En 2018, en Tierra del Fuego se discutió la posibilidad de realizar una amplia reforma política que implicaba implementar elecciones primarias, la utilización de tecnología en el proceso electoral y una reforma

constitucional. Al año siguiente, en Corrientes, desde el bloque justicialista se presentó un proyecto para implementar las PASO. Posteriormente en 2022, a contramarcha del debate por la suspensión de las primarias en varios distritos, el Movimiento de Acción Política (un sector perteneciente al Movimiento Popular Neuquino) presentó en la Legislatura de Neuquén una iniciativa para instalar el régimen de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (Diariamente Neuquén, 2022). Hasta el momento, en ninguna de las tres provincias prosperó la iniciativa.

Por su parte, la provincia de Córdoba tampoco no se ha ceñido a ninguno de los dos sistemas, aunque no por falta de consideración. De hecho, en la Constitución modificada en el 2001¹⁰, el artículo 104° establece que una de las atribuciones de la Legislatura es «dictar la legislación electoral y de partidos políticos que contemplen elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de candidatos de todos los partidos políticos.» A su vez, el artículo 78°, respecto a la conformación de la Unicameral, determina que deberá aplicarse el voto de preferencia para los legisladores del tramo uninominal. A casi veintidós años de la reforma, ninguna de las dos cuestiones han sido reglamentadas. Asimismo, en el 2008, tras una grave crisis política, se realizó una profunda reforma político-electoral donde, además de la incorporación de la Boleta Única de Sufragio, se prohibió la práctica de la sumatoria de votos. Esta práctica, que nunca estuvo formalmente regulada, consistía en que una alianza de partidos en lugar de presentar una única lista en una sola boleta, cada uno concurría a la elección con su boleta propia, pero con los mismos candidatos. Al momento del escrutinio, los votos obtenidos por cada uno de los partidos que conformaban esta alianza (llamada sumatoria) se imputaban al total de ésta (Kohl, 2021).

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo analizamos dos sistemas electorales surgidos en dos contextos distintos y adoptados de manera dispar por la Nación y por las provincias pero con un rasgo en común: trasladar al electorado la responsabilidad de seleccionar a los candidatos que luego

¹⁰ La reforma parcial de la Constitución en 2001 convirtió a la Legislatura en un cuerpo unicameral, lo que introdujo una modificación sustancial del sistema electoral de la provincia.

competirían por los cargos. A pesar de compartir esta característica sí hay diferencias en los enfoques de uno y otro sistema. Los lemas procuraban mantener «todo en casa» y evitar la dispersión del voto; mientras que las PASO venían con un ímpetu democratizador, de reconciliar a los partidos con una ciudadanía cada vez más recelosa de ellos.

No sería ningún *spoiler* hacer referencia a los pobres resultados exhibidos por ambos. En parte por los efectos inesperados que puede tener cualquier nueva reforma pero también están las fallas de origen como que una reglamentación que apunta a democratizar el proceso de selección de candidatos permita la presentación de «listas de unidad». Y obligar al ciudadano a convalidar la decisión de las mismas cúpulas a las que se pretendía des-empoderar.

Mientras en la Nación el proceso de reforma electoral ha demostrado ser más complejo de lo que parecía (el contexto del 2001 dio por tierra la posibilidad de implementar lemas y, a pesar del descontento, las PASO siguen aún en pie), a nivel subnacional la realidad es otra. Con tener los números necesarios para aprobar la legislación, los oficialismos provinciales han podido modificar las reglas electorales según lo demandara la coyuntura sin necesidad de acuerdos demasiado amplios o grandes concesiones. Y así, la interna del oficialismo termina siendo la de todo el electorado. Una vez pasada la situación inicial que lo motivó, se puede modificar otra vez haciendo nuevos cálculos a corto plazo.

Y aquí pareciera que nos encontramos frente a una encrucijada que no podemos resolver. Los partidos siguen siendo actores centrales e imprescindibles de nuestro régimen democrático, aunque cada vez más distanciados de una sociedad que cambia profunda y constantemente. Las distintas soluciones que se buscaron (lemas, PASO) intentaron acortar tal distancia. Con distintos resultados, ninguna pudo saldar la cuestión interna. Pero ante la posibilidad de reemplazarlos (todos los sistemas electorales siempre son perfectibles), la opción pareciera siempre volver hacia atrás. Se fueron las PASO en algunos distritos pero no en pos de una propuesta superadora, sino que en algunos casos de volvieron a los lemas (que alientan la proliferación de listas internas y la confusión) o a lo que establezcan la carta orgánica de cada partido, o mejor dicho, volver (o más bien blanquear) a los acuerdos de cúpula. Eso nos lleva a preguntarnos qué ocurriría si a nivel nacional finalmente se dejaran de utilizar las PASO como sistema de nominación. ¿Hay algún sistema electoral superador en ciernes para su reemplazo o el foco sigue puesto en el gasto que ocasionan y en la fatiga electoral?

Hace cuatro décadas conseguimos finalmente la celebración de elecciones libres, periódicas y competitivas, libre de cualquier tutelaje o injerencia externa. Por supuesto conviven con materias aún pendientes – como el financiamiento y la transparencia de la política–, pero su legitimidad no ha sido puesta en duda ni en los momentos más críticos desde su recuperación. Si lo que procuramos es mejorar el (los) sistema(s) electoral(es) y reparar la relación sociedad-partidos, difícilmente se logre utilizando fórmulas que ya demostraron no ser efectivas.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2010). Manual de Ciencia Política. EUDEBA. <http://www.abalmedina.com.ar/wp-content/uploads/bibliografia/Manual-De-Ciencia-Politica.pdf>
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires: PENT. <http://gvptsites.umd.edu/calvo/calvo-escolar-final-completo-Mayo-30.05.pdf>
- Ellis, A.; Reilly, B. y Reynolds, A. (2006). Diseño de Sistemas Electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional. Estocolmo: International Idea. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/diseño-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf>
- Freidenberg, F. (2007). Democracia interna en los partidos políticos. En Nohlen, D. et al (Comps.). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (pp. 627-678). IIDH/Universidad de Heidelberg/International Idea/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>
- Gallo, A. (2021). Promesas, expectativas y resultados a diez años del debut de las PASO. *Elecciones*; 20 (22), 339-371. <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/226>
- Gutierrez, P. y Zovatto, D. (Coords.). (2011). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. Universidad Autónoma de México. http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf

- Kohl, N. (2021). Reformas políticas en la Córdoba reciente, 2001-2008: sus efectos sobre el sistema político-electoral provincial. Centro de Estudios Avanzados. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/22380>
- Reynoso, D. (2004). Las desventajas del «Doble Voto Simultáneo». Argentina en perspectiva comparada. *Perfiles latinoamericanos*, (24), 67-83. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2211199.pdf>
- Sidicaro, R. (2008). La pérdida de legitimidad de los partidos políticos argentinos. *Temas Y Debates*, (16), 29-47. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i16.71>
- Zovatto, D. (2010). La reforma político-electoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1 (6), 115-171. <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/r-2010-04-006.pdf>

Artículos periodísticos

- San Juan: Uñac eliminó las PASO ante la perspectiva de perder en 2023. (s/f). *Nuevos Papeles*. <https://nuevospapeles.com/nota/san-juan-unac-elimino-las-paso-ante-la-perspectiva-de-perder-en-2023>
- Kohl, N. (4/11/2015). Ley de lemas, justo a tiempo. *Diario Alfil*. <https://www.diarialfil.com.ar/2015/11/04/ley-de-lemas-justo-a-tiempo/>
- Río Negro elimina las PASO y acorta los plazos electorales. (01/12/2018). *Río Negro*. <https://www.rionegro.com.ar/rio-negro-elimina-las-paso-y-acorta-los-plazos-electorales-XG6080707/>
- Blando, O. (12/11/2020). Ley de Lemas: retorno a los '90. *Letra P*. <https://www.letrap.com.ar/nota/2020-11-12-11-48-0-ley-de-lemas-un-retorno-a-los-90>
- Elecciones 2023: el Senado hizo ley la suspensión de las PASO. (25/08/2022). *Buufó Salta*. <https://buufosalta.com/elecciones-2023-el-senado-hizo-ley-la-suspension-de-las-paso/>
- Diputados aprobó la suspensión de las PASO provinciales 2023. (2022/24/08). *Nuevo Diario de Salta*. <https://www.nuevodiariodesalta.com.ar/noticias/salta-1/diputados-aprobo-la-suspension-de-las-paso-provinciales-2023-69720>

Ya es ley el sistema que revive los lemas en las elecciones de San Juan. (08/09/2022). *Tiempo de San Juan*. <https://www.tiempodesanjuan.com/politica/ya-es-ley-el-sistema-que-revive-los-lemas-las-elecciones-san-juan-n334378>

Ciudad confirmó que habrá PASO en 2023. (14/09/2022). *Ambito*. <https://www.ambito.com/politica/ciudad-buenos-aires/ciudad-confirmo-que-habra-paso-2023-n5534784>

San Luis: media sanción al proyecto de ley de Lemas que impulsa Alberto Rodríguez Saá. (19/10/2022). *Ambito*. <https://www.ambito.com/politica/lemas/san-luis-media-sancion-al-proyecto-ley-que-impulsa-alberto-rodriguez-saa-n5563142>

Se aprobó la Ley de Lemas en San Luis: los cambios en las elecciones 2023. (1/11/2022). *Vía País*. <https://viapais.com.ar/san-luis/se-aprobo-la-ley-de-lemas-en-san-luis/>

Las PASO en Chaco se suspenden: ¿cómo afectará esto al panorama político de cara a las elecciones del 2023?. (12/12/2022). *NEA HOY*. <https://www.neahoy.com/2022/12/12/suspendieron-las-paso-en-chaco-como-se-reconfigura-el-panorama-politico-de-cara-a-las-elecciones-del-2023/>

Elecciones 2023: comienza el calendario y 18 provincias se despegan de Nación. (10/01/2023). <https://www.perfil.com/noticias/politica/ya-se-juega-2023-arrancan-elecciones-y-las-provincias-se-despegan-de-nacion.phtml>

Calendario electoral 2023: cuándo se vota para presidente en la Argentina. (14/02/2023). *Ambito*. <https://www.ambito.com/politica/elecciones-2023/calendario-electoral-2023-cuando-se-vota-presidente-la-argentina-n5635610>

Otras fuentes

Constitución de la Provincia de Córdoba. (14/09/2001). <http://www.saij.gob.ar/0-local-cordoba-constitucion-provincia-cordoba-lpo0000000-2001-09-14/123456789-0abc-defg-000-0000ovorpyel>

Poder Legislativo de la Provincia de Tierra del Fuego. (2018). <https://www.legistdf.gob.ar/index.php/tag/reforma-politica/>

Justicia Electoral de la Provincia de Tierra del Fuego. (2019). https://eleccionestdf.justierradelfuego.gov.ar/?page_id=1785

Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes. (06/03/2019). Expediente N° 13.507. <https://hcdcorrientes.gov.ar/expedientes/13507/>

Cámara de Senadores de la Provincia de Salta. Versión taquigráfica de la sesión del 25/08/2022. <https://senadosalta.gob.ar/versiones-taquigraficas/versiones-taquigraficas-2022/25-08-2022/>