

Democratización, representación, transparencia e equidade electoral. Debate acerca da reforma política en Arxentina



Data de recepción _[02.12.2011]

Data de aceptación _[21.12.2011]

& **Resumo/Abstract:** *Neste traballo analízase a Lei de democratización da representación política, a transparencia e a equidade electoral, sancionada en Arxentina, considerando os catro obxectivos implicados no título desta norma.*

Aquí realízase unha lectura crítica desta Lei de reforma política, orientando o foco non nas dificultades concretas respecto do seu cumprimento efectivo, senón nos fundamentos teóricos que guiaron o obxectivo reformador. Finalmente, procurárase mostrar que mediante a implementación destas regras se acaba promovendo a fragmentación partidaria, a mingua na consistencia interna das organizacións e a perda de relevancia dos partidos políticos na escena electoral.&

& **Palabras clave:** Democratización, representación política, transparencia, equidade electoral, Arxentina

1. INTRODUCCIÓN

A finais do ano 2009, en Arxentina foi aprobada a Lei de democratización da representación política, a transparencia e a equidade electoral (núm. 26.571) –a reforma da lexislación electoral máis completa e abarcadora sancionada nos 28 anos de democracia (Tullio, 2010)– instaurada teoricamente co obxecto de avanzar na dirección de fortalecer os partidos, devolverlles a súa centralidade na escena política e, ao mesmo tempo, reensamblar o nexos entre representantes e representados.

En efecto, tal como está implícito no seu nome, con esta lei de reforma político-electoral pretendíanse alcanzar os seguintes obxectivos fundamentais:

- **Democratización:**
Para lograr este propósito estableceuse, como sistema de selección de precandidatos, a normativa de primarias abertas, simultáneas e obrigatorias (PASO) ás que se deben someter todos os postulantes que queiran competir nos comicios nacionais, con sufraxio universal obrigatorio para a totalidade dos cidadáns rexistrados no padrón electoral nacional e con carácter vinculante e eliminatorio para todos os partidos, a realizarse nunha data fixa, nos mesmos recintos, con similares papeletas e coas mesmas autoridades de mesa que nos comicios xerais (art. 19, cap. I). As PASO substitúen calquera outro método orgánico de designación de candidaturas utilizado por cada partido (que, xeralmente, implican a submisión ás resolucións das elites ou se asocian a componendas espurias entre faccións minoritarias), co cal, teoricamente, se garante que a decisión sobre que candidatos disputan os cargos públicos se orixine na vontade soberana da cidadanía nacional.
- **Representación política:**
Outra das finalidades desta lei foi reducir o número de partidos que entraban na lide electoral, para o cal se incorporaron barreiras relativamente altas na fase inicial¹ e requisitos máis exixentes para a conformación dun partido político e para a conservación da súa personalidade xurídica². Así, intentábase promover que as agrupacións maioritarias absorbese no seu interior as liñas de fractura das que xurdiran os partidos pequenos (Gallo, 2008), cuxas orientacións poderían quedar representadas polas faccións que competisen nas primarias abertas. Deste xeito, procurábase conter o fraccionamento e mitigar a proliferación innecesaria de forzas políticas, ordenando a dinámica do sistema partidario.
- **Transparencia:**
A partir da sanción desta normativa de reforma política, a entidade selectora –ou *selectorate* (Rahat e Hazan, 2001)– e fiscalizadora dentro dos partidos pasa a ser a cidadanía no seu conxunto, inscrita no rexistro electoral do país. Para iso, a lei considera a informatización e incorporación de medidas de recoñecemento biométrico para os padróns, a modernización documental do enrolamento dos votantes e a definición da cartografía electoral (Tullio, 2010). En efecto, este argumento ten ancoraxe nun precepto moi difundido teoricamente, segundo o cal se sostén que a lóxica que rexe no sistema democrático se debe aplicar ás cuestións internas dos partidos políticos, acoñendo regras explícitas e abertas para a competencia no seo das organizacións (Zovatto, 2001), proporcionándolles transparencia e modernización ás estruturas da formación partidaria.

- **Equidade electoral:**

Outro dos obxectivos desta lei era que todos os partidos que competisen electoralmente tivesen as mesmas oportunidades, gozando de ecuanimidade no acceso e manexo de recursos dispoñibles (art. 61, cap. IV bis). A adopción das PASO, supostamente, estaría destinada a xerar unha situación de igualdade non discriminatoria no punto de partida, tanto para as forzas políticas que compiten como para os electores que se deben pronunciar nelas. Isto, xunto ás modificacións no financiamento e a publicidade en campañas, permitiría, en teoría, un maior protagonismo cidadán na selección das candidaturas e unha maior igualdade na difusión das propostas, garantíndolles equidade e proporcionalidade aos partidos políticos que participan na contenda (Abal Medina, 2009).

Agora ben, dito isto, esbozaremos unha **pregunta de investigación**, formulada esquematicamente do seguinte xeito: cáles foron os efectos reais da aplicación desta nova lei electoral sobre o funcionamento político institucional, considerando os catro eixes que acabamos de mencionar, que guiaron o obxectivo reformador. Todo isto, tendo presente a liña argumentativa que a avalaba, que apuntaba a sinalar que a plasmación legal desta flamante ferramenta e o seu acatamento regular poderían propiciar o inicio dun proceso circular virtuoso para a restauración da representatividade dos partidos.

Non obstante, neste traballo, propomos unha lectura crítica da Lei número 26.571 e, logo de avaliar o seu impacto real durante a súa estrea efectiva en agosto de 2011, concluiremos que nesta primeira experiencia non se concretaron satisfactoriamente os presuntos beneficios destas normativas, en termos de *democratización*, *representación*, *transparencia* e *equidade*.

2. RELEVANCIA E XUSTIFICACIÓN DO TEMA

Na medida en que a competencia entre partidos é un aspecto fundamental do funcionamento das institucións democráticas, consideramos propicio analizar os efectos da nova lexislación arxentina –que modifica os procedementos que regulan os comicios e procura redefinir as vías de acceso ao poder, e que posúe gran magnitude e alcance– na súa primeira aplicación fáctica. Ao mesmo tempo, consideramos que o tema é particularmente relevante, vixente e actual, dado o crecemento que está a ter a incorporación de mecanismos selectivos con participación cidadá, a escala planetaria. Ademais do caso emblemático de Estados Unidos, países de América Latina, e tamén de Europa, tenderon crecentemente a adoptar procedementos similares (Abal Medina, 2009). En efecto, o sistema de PASO está inspirado netamente no réxime de internas abertas que rexe en Uruguai desde 1996³ e actualmente está a ser considerado polo Xurado Nacional Electoral de Perú, como marco para unha posible emenda, ao tempo que en Colombia, Ecuador, Honduras e Costa Rica tamén se utilizan mecanismos con certas características análogas⁴.

3. HIPÓTESES DE TRABAJO

Fronte á pregunta de investigación formulada máis arriba, proporase a seguinte hipótese: o emprego das novas disposicións normativas –que será a nosa variable independente– podería ter repercusións (minimamente) favorables só se alcanzase un limiar básico elemental de aceptabilidade (é dicir, un *mínimum* admisible) en canto a: *democratización* (interna de cada unha das forzas partidarias máis relevantes), *representación política* (e racionalización do sistema partidario), *transparencia* (nos modos de selección de candidaturas) e *equidade*

electoral (na competencia, desde as primarias ata a consagración do gañador final), os cales obrarán de variables dependentes nesta indagación. Pola contra, se non se cumpren tales tarefas, entenderemos que a posta en marcha desta reforma non contribúe ao propósito buscado.

Como obxectivo de máxima, as PASO permitirían evitar a influencia dos aparatos partidarios no proceso de selección de candidatos e, tras a súa utilización, resultarían unxidos os postulantes máis aceptados pola opinión pública (e, ao mesmo tempo, máis representativos das posturas dos partidos ou coalicións existentes). Tamén se debería incrementar o potencial coalicional das forzas partidarias que entran na competición, cun conseqüente realíñamento daquelas pertencentes a unha mesma familia de preferencias.

Á vez, tras a estabilización e permanencia no tempo das novas prácticas institucionais, deberíase chegar a conformar un campo fluído entre os extremos do espectro político, cunha matriz partidaria de poucas agrupacións relevantes, unificadas e homoxéneas (con dirixentes situados en posicións ideolóxicas e programáticas congruentes, e con canles internas democráticas e transparentes mediante as cales se estimúlase a participación activa e a implicación de adherentes e de cidadáns de a pé).

De todos os xeitos, o axuste a estes canons non é unha tarefa sinxela de acadar: como os obxectivos orixinais da reforma operan en direccións opostas, entendemos que é moi improbable que, cunha mesma metodoloxía, se consiga reducir o número de partidos, fortalecéndoos por dentro e, simultaneamente, se logre sanealos, abrílos e achegalos á cidadanía común; todo isto aplacando as asimetrías entre eles e brindándolles condicións igualitarias de competencia. Por iso, consideramos que as probabilidades de que se orixine tal converxencia de circunstancias peculiares son moito máis baixas que as de atoparnos con contextos adversos.

No que segue, intentaremos determinar se nesta primeira aplicación da Lei de democratización da representación política, a transparencia e a equidade electoral se produciu algún avance na dirección das catro metas reformistas perseguidas.

4. ANÁLISE DOS COMICIOS PRESIDENCIAIS DE 2011 EN ARXENTINA

¿Cumpríronse os catro requisitos mencionados?

Aquí avaliaremos os catro aspectos previamente citados e intentaremos aplicalos á análise do caso arxentino, coas particularidades do contexto de utilización.

- *Democratización:*

Recalquemos, ante todo, que a democracia interna partidaria, como concepto, comprende todo o conxunto de disposicións normativas e medidas políticas tendentes a garantir que tres elementos substantivos (1. a liña e programas partidarios, 2. as autoridades internas e 3. os candidatos a postos de representación popular) sexan acordes e correspondentes coa vontade maioritaria dos membros que compoñen o *demos* do partido (afiliados e militantes), os cales deben gozar de certos dereitos e atribucións que os distinguan dos que non pertencen á organización (Hernández Valle, 2002). Pola súa vez, un partido internamente democrático é aquel que estatúe a alternativa de que calquera dos membros dese *demos* poida acceder á postulación para cargos públicos, de acordo coa racionalidade dos seus propios criterios (Garrido, 2002: 102) e sen discriminación cara a ningún grupo

minoritario ou sector subrepresentado (Freidenberg, 2005: 95), o que tamén supón a existencia de opcións para a promoción de novos cadros (Alcántara Sáez, 2002).

Segundo a nova lei arxentina, a elección de autoridades partidarias débese realizar periodicamente de conformidade co establecido nas súas cartas orgánicas, pero a selección de candidatos débese efectuar mediante as PASO (art. 19^s). Noutras palabras, respecto do primeiro (e fundamental) elemento da democracia interna, non se estipula nada na letra da lei; o segundo queda exclusivamente en mans do partido, e o terceiro é exteriorizado, expulsándoo cara a fóra dos límites partidarios.

Así, o argumento de que esta normativa legal produce efectos democratizadores poderíase manter (aínda que unicamente no concernente ao terceiro factor) se, e só se, as forzas políticas que a acollen estivesen desprovistas daquela última característica; é dicir, só se pode admitir esta situación distorsiva segundo a cal a cidadanía común substitúe o demos partidario, en caso de que este último efectivamente carecese de incidencia na nominación dos postulantes partidistas.

Táboa 1: Partidos e mecanismos de selección de candidatos:

Partido	Mecanismo des elección anterior	Sobre quen recaía a decisión
Frente para la Victoria (FPV)	Designación cupular	Sector partidario minoritario
Unión Cívica Radical (UCR)	Internas cerradas	Demos
Peronismo Federal (PF)	Internas cerradas	Demos
Partido Socialista (PS)	Internas cerradas	Demos
Coalición Cívica (CC)	Designación cupular	Sector partidario minoritario
Partido Obrero (PO)	Congresos con participación de bases	Demos
Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS)	Congresos con participación de bases	Demos

Fonte: elaboración propia sobre a base de estatutos partidarios.

Observamos que a maior parte dos partidos que compuñan o arco político nacional utilizaban mecanismos democráticos internos para a selección dos seus candidatos. Tamén hai que aclarar que a utilización de procedementos designativos de selección (aqueles en que non participa o *demos* do partido) pode promover acordos intrapartidarios e reducir os custos internos da decisión (Nelson, 1999), resolvendo dun modo menos traumático os conflitos intestinos (Freidenberg, 2009: 279), co cal, un melloramento respecto do terceiro compoñente da democratización pode implicar correlativamente un retroceso en termos de flexibilidade procedemental e/ou un incremento dos conflitos de integridade partidaria.

De calquera modo, hai que mencionar que, no caso aquí estudado, todas as forzas políticas que competiron nas primarias abertas de 2011, paradoxalmente, acabaron presentando precandidaturas presidenciais únicas. Así, na medida en que nas PASO non se produciu unha selección dos candidatos, a cidadanía non substituíu o *demos* partidario na súa función selectiva, incumpríndose coa finalidade básica deste instrumento electoral.

- *Representación política:*

Teoricamente, a nova lexislación promove que os agrupamentos menores, que non alcancen o limiar requirido legalmente para pasar á elección xeral, se sumen a outras forzas políticas afíns (art. 8), propulsando a redución do número de participantes e a presenza de partidos fortes, estables e con arraigamento societal (Astarita, 2009).

Non obstante, segundo a lei, os sectores partidarios ou subpartidarios que resultasen derrotados das PASO quedan impedidos para integrar a fórmula presidencial de cara á elección xeral nacional (art. 6), o cal ou ben promove primarias divisivas (Pomares, 2011), dificultando que se harmonicen as posicións dirixenciais despois da compulsa, ou, alternativamente, desincentiva a competencia interna, ao non xerar beneficios subalternos nin compensatorios para os perdedores. Por iso, a opción de unir forzas entre partidos pasa a ser un recurso de *última ratio* –só para aqueles que carezan de apoio para manter o seu caudal–, fomentando o establecemento de alianzas forzadas e antinaturais, rubricadas con fins puramente electorais.

Vexamos como foi a natureza das coalicións conformadas para competir nas primarias:

Táboa 2: Partidos e alianzas conformadas:

Coalición	Partidos socios principais	Familia de partidos
FPV	Partido Justicialista	Populista
	Partido para la Victoria	<i>Catch all</i>
	Frente Renovador de Salta	Conservador
Unión para el Desarrollo Social (UDESOS)	UCR	Radical/socialdemócrata
	Unión PRO	Populista-Neoliberal
Frente Popular (FP)	Partido Justicialista	Populista
	PF	Populista conservador
	PRO (nalgunhas pcias.)	Neoconservador
Frente Amplio Progresista (FAP)	PS	Socialista moderado
	GEN	Radical-socialista
Compromiso Federal (CF)	Libres del Sur	Socialista
	Partido Justicialista	Populista
	PF	Populista conservador
CC	PRO (nalgunhas pcias.)	Neoconservador
	ARI	Socialdemócrata
Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT)	Unión por Todos	Liberal
	PO	Socialista revolucionario
	PTS	Socialista revolucionario

Fonte: elaboración propia.

Dadas as mencionadas restricións incorporadas, os partidos tradicionais (o Radicalismo e o Peronismo non kirchnerista) víronse obrigados a desistir das súas estratexias primixenias. Orixinariamente, a UCR ía formar unha alianza co Socialismo, mentres que o Peronismo Federal se ía presentar unificado. Pero, finalmente, estes grupos políticos preferiron non competir cos que compartían o mesmo nicho no electorado e, alternativamente, optaron por se someter a un proceso de negociación, evitando o custo de participar nas PASO, establecidas como un xogo a todo ou nada (Novaro, 2011). Non obstante, esta perda de aliados naturais tivo consecuencias negativas para ambas as dúas forzas tradicionais: os radicais optaron por establecer un pacto contra natura e insostible cun grupo proveniente da dereita empresarial de orixe peronista, e o sector peronista escindido do oficialismo experimentou cismas e disensións internas, presentándose dividido. Paradoxalmente, malia que as alianzas celebradas antes das PASO demostraron ser sumamente infrutuosas logo destas, deberon –por lei– manterse inalteradas ata as eleccións xerais.

Con respecto aos partidos secundarios, personalistas e con posicións de poder xeograficamente delimitadas⁶, os seus líderes consideraron máis frutífero desertar da contenda nacional, competindo dentro dos seus redutos locais, onde se sabían rexos⁷. Non obstante, a decisión deses dirixentes acabou prexudicando significativamente as súas forzas partidarias de orixe, ao deixalas descabezadas de cara aos comicios nacionais⁸.

Así, observamos que, tras as PASO, o que se gañou en termos de redución numérica de participantes (que tampouco foi tan significativo⁹) se malogrou ao non se establecer un criterio relevante e substantivo¹⁰ conforme o cal efectuarse a racionalización e ordenación do sistema partidario (Gallo, 2011).

- *Transparencia:*

Sostense que a implantación do sistema de primarias abertas partidarias lexítima a mediación representativa dos partidos políticos, ao tempo que posibilita que se establezan novas peaxes democráticas e que se desapodere as cúpulas minoritarias da función selectiva (Branco Valdés, 1996: 31), transparentando as vías de acceso ao poder.

Non obstante, como se viu, o abano de alternativas distintas “ao dedo” da cúpula partidaria é amplo (Pomares, 2011), incluíndo a opción de convencións e congresos nacionais con representantes da militancia, internas pechadas exclusivas para os afiliados, etc., permitindo que se leve a cabo un proceso transparente de decisión, efectuada polo *demos* partidario. No entanto, aduciuse que, neste contexto (caracterizado pola mingua da militancia activa e participante e a existencia dunha desactualización e unha adulteración nos rexistros de afiliados partidarios), só a realización de eleccións internas de todos os partidos o mesmo día, con padróns comúns, outorgaría a transparencia e credibilidade indispensables nun auténtico réxime democrático (Haro, 2003: 3). Así, argumentouse que a incorporación das PASO facilitaría que os votantes con preferencias definidas sufragasen no partido ao que pertencían e que os independentes participasen na primaria dalgunha das forzas políticas entre as cales estivesen indecisos, elixindo, de entre os diversos postulantes, o candidato máis próximo á súa preferencia (Gallo, 2007).

Non obstante, a casuística indica que para lograr ese labor se require que os cidadáns exhiban certo nivel de coñecemento e implicación na política, que lles permita discernir o que se elixe en cada unha das instancias sucesivas de votación (Gallo, 2011), e que, á vez, os partidos con máis posibilidades de se impor na elección xeral posúan máis simpatizantes

entusiastas, con preferencias consolidadas cara a eles, que detractores opositoristas, dispostos a torpedear as súas candidaturas máis plausibles, o cal acabaría producindo nesgos na representación.

Pola contra, en Arxentina, a maioría dos votantes que tecnicamente se consideran independentes non se interesan pola política e, ademais, adoitan ser refractarios a algunha/s das forzas políticas existentes¹¹, co cal, ao obrigalos a participar nun ámbito que non só non lles concirne, senón que lles provoca animadversión, é factible que estes sufraguen por motivacións estratéxicas e instrumentalistas. No outro extremo, atopamos a situación que efectivamente se deu aquí: como os partidos chegaron ás PASO coas candidaturas asignadas, a vontade dos cidadáns comúns careceu de incidencia na súa resolución e, paralelamente, a tarefa nominatoria recaeu sobre os sectores subpartidarios con poder interno, cuxa transparencia se puña en cuestionamento. Pola súa vez, a participación obrigatoria nunha compulsa na que non había nada en xogo derivou en que os electores non interpretasen axeitadamente cal era o seu rol nesta instancia, actuando como se se tratase dunha elección xeral dilucidatoria¹².

Para pechar este punto, hai que mencionar que o desenvolvemento das PASO estivo marcado por denuncias de fraude, constatación de erros significativos, adulteración de actas e telegramas, etc., no escrutinio final¹³, co cal, contrariamente ao seu obxectivo, na súa estrea, este proceso eleccionario non se levou a cabo coas condicións de transparencia electoral exixidas.

- *Equidade electoral:*

En relación con este punto, introduciuse a cláusula de que soamente fose o Estado o que contratase espazos de propaganda durante as campañas, distribuíndoos entre as distintas entidades partidarias rexistradas (Astarita, 2009). Non obstante, a equidade na competencia non se reduce ao modo en que cada un dos participantes transmite publicamente as súas propostas, senón que tamén se vincula co nivel de convocatoria espertado, o cal ten que ver co potencial participativo dos cidadáns e coas características das contendas. É dicir, para garantir certa equidade na competencia, por un lado, as internas de todos os partidos (ou, polo menos, as dos máis relevantes) deberían posuír un nivel de competitividade e conflictividade semellante¹⁴ (Gallo, 2011).

Pero, de calquera forma, nun sistema con reelección presidencial consecutiva (como o arxentino), coas PASO xérase unha competencia sumamente asimétrica, mediante a cal se botan por terra os beneficios obtidos coa regulación propagandística. É dicir, o presidente incumbente como tal (e non na súa calidade de candidato ou precandidato) pode dispor discrecionalmente de certos recursos estatais, aos cales os seus pares non teñen acceso, ao tempo que prescinde da publicidade propiamente dita, xa que non necesita 'facerse coñecer', senón que é avaliado retrospectivamente, sobre a base do desempeño governamental do primeiro período (Carey e Polga-Hecimovich, 2007: 20).

Así, tendo en conta que todas as forzas políticas deben transitar indefectiblemente polas PASO, as agrupacións opositoras vense forzadas a presentar precandidatos para que comparezan nunha mesma instancia electoral preliminar, competindo de igual a igual co titular do principal cargo do sistema institucional nacional.

No caso analizado, o partido de goberno –que daquela concitaba o maior nivel de apoio popular¹⁵– postulou como candidata única a mandataria incumbente¹⁶. Nestas circunstancias,

é comprensible que os dirixentes menos viables dos partidos menos viables optasen racionalmente por un retiro prudente (Cox, 1997: 196), evitando pagar o custo persoal de pór o corpo polo seu partido. Por iso, todos os outros partidos resolveron non presentar máis dun candidato nas PASO, o que tería un efecto multiplicador respecto da súa división interior (Tonelli, 2011).

Táboa 3: Resultados electorais 2011 (primarias e xerais):

Precandidato/candidato	Eleccións primarias 2011	Eleccións xerais 2011
C. F. Kirchner* (FPV)	50,24%	53,96%
R. Alfonsín (UDESOS)	12,2%	11,15%
E. Duhalde (FP)	12,12%	5,89%
H. Binner (FAP)	10,18%	16,87%
A. R. Saá (CF)	8,17%	7,98%
E. Carrió (CC)	3,22%	1,84%
J. Altamira (FIT)	2,46%	2,31%
A. Argumedo (Proyecto Sur)	0,89%	Inhabilitados
S. Pastore (MAV)	0,30%	Inhabilitados
J. Bonacci (PCP)	0,23%	Inhabilitados

* Presidenta incumbente.

Fonte: elaboración propia sobre a base de <http://www.elecciones2011.gov.ar>

Tal como se observa, tras as primarias emerxeu un escenario sumamente desequilibrado, cun oficialismo robustecido, practicamente plebiscitado nas urnas e unha pléiade de forzas opositoras pequenas e inviables. Ademais, a contundencia e irreversibilidade dos algarismos das PASO –destinadas a operar como un testeo prospectivo previo aos comicios xerais– acabou quitándolle significación á elección nacional subseguinte.

Isto dá a pauta de que a aplicación desta regra electoral nun país con reelección inmediata pode ocasionar, desde o momento inicial, asimetrías entre os contrincantes, con corolarios negativos sobre a competitividade e a equidade electoral.

5. CONCLUSIÓNS PROVISORIAS

Aquí analizamos a normativa electoral aplicada por primeira vez en Arxentina, considerando as súas finalidades principais, implicadas na denominación mesma da lei. Xa aclaramos que as conclusións son provisorias e de alcance limitado, dado que se trata dunha primeira experiencia, sen antecedentes inmediatamente comparables.

En primeiro lugar, expuxemos que só podía haber democracia interna en partidos cuxo *demos* tivese protagonismo e capacidade de decisión. Á vez, malia que o candidato partidario electo debe posuír flexibilidade e moderación para capturar o electorado medio, tamén ten que ser capaz de se comportar dun xeito compatible coas liñas e principios sustentados polo partido. Como observamos, é máis plausible que se consiga nomear un postulante con esas características a través de mecanismos internos partidarios que mediante a metodoloxía selectiva imposta pola nova lei.

Ao mesmo tempo, vimos que as coalicións forxadas para esta ocasión foron estritamente electorais e programáticas, carecendo –por principio– do primeiro e indispensable requirimento de democracia interna partidaria, que é, xustamente, a conformación dunha liña política unitaria compartida polos membros do *demos* partidista.

Paralelamente, na medida en que o efectivo nomeamento dos candidatos de todos os partidos estivo en mans dos actores máis gravitantes das súas respectivas estruturas, entendemos que, na súa primeira aplicación, este mecanismo non produciu efectos positivos en ningunha das forzas políticas participantes: naquelas en que a selección recaía previamente no *demos*, tornouse innecesaria a instancia das PASO, e nas demais, preserváronse os fallos dos procesos electorais anteriores, dominados polos aparatos e recursos económicos dos sectores internos máis poderosos.

Finalizando este punto, sinalamos que a lei de PASO entra en contradición coa idea mesma de democracia interna partidaria, na medida en que a existencia dunha regulación dos órganos do poder público sobre o funcionamento e autoorganización interna afecta á liberdade e á propia autodeterminación dos partidos, que deberían ser os únicos con potestade para exercer as súas actividades de conformidade coa súa conveniencia política no seu seo e ao seu custo (Salvatierra, 2002).

Con respecto ao criterio da representación, sostíñase que nas PASO se produciría unha ordenación da oferta electoral, derivando nun sistema racionalizado, con poucos e fortes partidos. Non obstante, neste caso, como se viu, os agrupamentos principais, lonxe de se fortaleceren, dividíronse, fraccionando o seu xa exiguo apoio (como o Peronismo non oficialista), ou tornáronse moito máis *catch all* e incongruentes (como o Radicalismo), perdendo o apoio de seguidores fieis (Gallo, 2011), ao tempo que os partidos pequenos que avalaban un candidato con poder local directamente optaron pola non participación interna, o cal tivo efectos negativos sobre o seu *performance* electoral xeral. Así, puidemos advertir que, ante a imposibilidade legal de que se altere a composición ou a orde na fórmula presentada nas PASO, se reducen os incentivos para concertar e chegar a compromisos intrapartidarios. Por iso, as alternativas despregadas nelas non reflectiron unha pluralidade programática de fondo, senón que, pola contra, expresaron o oportunismo electoralista xerado pola inédita normativa, instando á ambigüidade e á diminución do rol dos partidos no marco da competición política.

Así, constatamos que o incremento de instancias electorais non facilita nin estimula a manifestación das preferencias dos votantes, senón que máis ben tende a producir un aumento da confusión e unha redución do interese cidadán na definición da compulsa real.

Conseguentemente, malia o argumento de que esta lei contribuiría a que os partidos se tornasen máis representativos, adaptándose a circunstancias externas cambiantes, vimos que –polo menos na súa primeira aplicación– esta resultou prexudicial para a institucionalización partidaria e non contribuíu á apropiada representación dun electorado fragmentado nas súas preferencias.

Paralelamente, o precepto de que as primarias abertas obrigatorias favorecían a transparencia estaba fundamentado en dúas premisas concatenadas: segundo a primeira, a depuración do rexistro de electores (é dicir, a delimitación rigorosa e adecuada do *selectorate*) levaría consigo a oxixenación das vías de acceso ao poder; e, en relación coa segunda, a participación de independentes na determinación das candidaturas, ao substituír a

capacidade mobilizadora dos aparatos partidarios, permitiría lograr a consagración dos postulantes máis acordes coas preferencias da cidadanía común.

Non obstante, vimos que na realidade, coa incorporación desta normativa, o rol dos electores se limitou a refractar candidatos xa designados por algún mecanismo partidario, mantendo as tendencias centralistas dentro dos partidos e o comportamento oligárquico das cúpulas dirixenciais partidistas.

En efecto, as PASO acabaron adoptando o carácter, a morfoloxía e o *status* da elección nacional definitiva, o cal trouxo consigo que os comicios xerais (celebrados tan só 10 semanas máis tarde) se convertesen nos máis intrascendentes da historia democrática do país (*El Estadista*, 2011). Evidentemente, a obrigatoriedade do voto interno non fortaleceu os vínculos afectivos cara aos partidos nin incrementou o interese cidadán nas actividades organizativas, senón que máis ben provocou unha diminución dos incentivos para incorporarse como adherentes partidarios¹⁷ e unha acentuación das actitudes abúlicas nos votantes.

Respecto da consecución do obxectivo da equidade electoral, vimos que este estaba atado ao requisito anterior da representación proporcional das forzas participantes¹⁸. Efectivamente, as distorsións producidas durante as PASO afectaron ás probabilidades dos partidos de cara ao seu posicionamento futuro.

A máis significativa delas foi a combinación entre o emprego do mecanismo de primarias abertas obrigatorias e a presenza do factor *incumbent* na competencia preliminar. En sistemas con reelección presidencial inmediata, o campo electoral adoita instaurarse en torno ao eixe *apoyo-oposición ao goberno* e, como regra xeral, o incumbente asegura para si a exclusividade do favor dos que resaltan o primeiro termo deste binomio dicotómico (Gallo, 2008). Así, desde as PASO, o presidente correspondente colócase nunha posición polarizadora, sumamente desvantaxosa para os seus competidores, tanto externos como internos, diminuíndo notoriamente os incentivos de entrada á liza electoral. No caso analizado, constatamos como estes elementos orixinaron desequilibrios na competición, non só por a falta de ecuanimidade e simetría na cantidade e tipo de recursos públicos de que puido facer uso cada un dos postulantes, senón polo impacto que tivo a mera introdución da variable *incumbent* sobre a dinámica da competencia e a concreción de estratexias por parte de todos os actores con vontade participativa e vocación de poder.

En síntese, partindo de todo o exposto, resaltamos que un dos inconvenientes da recente reforma radicou en que con ela se buscou democratizar e fortalecer aos partidos, pero partindo dun diagnóstico desacertado sobre a situación dos partidos políticos arxentinos (tanto no referente á súa organización interna como ao seu rol no marco xeral das institucións democráticas). Ao mesmo tempo, procurouse ordenar o sistema partidario sen un criterio claro e de ordenación, co cal se acabou substituíndo a estrutura de oportunidades vixente por outra que tamén incentivou comportamentos especulativos, pouco transparentes e distorsivos.

Paradoxalmente, para resolver os problemas de transparencia e inequidade que afectaban ás estruturas partidarias, acudiuse ao escrutinio de cidadáns desinteresados e descoñecedores da política, aos que se lles fixo participar dunha elección na que todo o importante xa fora resolto antes internamente. Pola súa vez, a presentación dun único candidato por agrupamento outorgoulles centralidade aos candidatos individuais (recalcando as asimetrías

no peso propio de cada un deles) e derivou en que o eixe partidario perdese terreo fronte ao criterio personalista na configuración do voto.

Neste contexto, concluímos que, aínda que non temos elementos para realizar un prognóstico axeitado sobre como será a evolución na implementación consecutiva da nova lexislación político-electoral arxentina, o que si estamos en condicións de afirmar é que, na súa primeira aplicación, esta tendeu a promover a inconsistencia interna partidaria, a personalización da competencia, a banalización da participación cidadá na vida cívica e a perda de relevancia dos partidos políticos na escena electoral.

Notas

- 1 A norma estipula que os partidos políticos deben acadar nas PASO un piso mínimo do 1,5% dos votos validamente emitidos para postular candidatos a cargos electivos (art. 45, cap. VII).
- 2 Para que a unha agrupación política se lle recoñeza a súa personalidade xurídico-política, debe contar cun número de afiliados permanentes (ata entón eran adherentes) non menor do 4% do total dos inscritos no rexistro electoral do distrito correspondente (art. 2).
- 3 Aínda que alí son simultáneas e obrigatorias, pero non son compulsivas para os cidadáns.
- 4 Pola súa vez, a lexislación sobre financiamento político inspirouse nos casos de Brasil, Ecuador, Chile e México, e ten puntos de contacto cos de Reino Unido, España, Portugal e Francia (Tullio, 2010).
- 5 Modificadorio de Lei orgánica de partidos políticos.
- 6 Cabe sinalar que Arxentina é un Estado multinivel –con unidades estatais de ordes inferiores (Escolar, 2010), que pola súa vez se constitúen en bastións de sectores con poder territorializado– a diferenza doutros casos latinoamericanos (onde o único premio significativo é a obtención da Presidencia da Nación).
- 7 Este foi o caso de Mauricio Macri (PRO), ata entón o dirixente opositor mellor posicionado, e de Pino Solanas (Proyecto Sur), os cales contenderon pola xefatura de goberno capitalina (instancia na cal triunfou o primeiro), celebrada un mes e medio antes das PASO.
- 8 Os partidos que non acadaron o 1,5% a nivel presidencial tiveron que presentar listas truncadas ou mutiladas (só para as categorías en que lograran o piso).
- 9 Pasouse de 656 a 532 partidos nacionais, provinciais e de distrito (Astarita, 2009).
- 10 Léase, partidario, ideolóxico, programático, etc.
- 11 O 74,4% dos arxentinos autocatalógase como distante ou moi distante respecto dalgunha das forzas políticas que conforman o sistema partidario nacional (cálculos propios, utilizando unha táboa de continxencia, baseada nunha versión multidimensional do modelo de Michigan, mediante a proximidade dos cidadáns arxentinos cara aos partidos existentes).
- 12 Segundo datos extraídos de diversas análises, ata dúas semanas antes das PASO, máis do 50% da poboación descoñecía a súa existencia (Gallo, 2011).
- 13 Léase <http://www.argentinaelecciones.com/noticia-errores- elecciones-primarias- 1155.html>
- 14 É necesario que cada primaria conte con polo menos dous precandidatos competitivos, cun nivel próximo de aceptación pública. Se non, o centro de gravidade da disputa desprázase cara aos partidos que presenten polo menos dous candidatos con oportunidades parellas e perfís diferenciados (Gallo, 2011).
- 15 Ata entón, todos os enquisadores lle pronosticaban polo menos o 40% de apoio, moi lonxe dos demais participantes (Gallo, 2011).
- 16 Como adoita suceder, un mandatario exitoso é o candidato nato e indiscutido do partido oficialista
- 17 Dado que o que antes requiría dunha mera adhesión hoxe supón un complexo acto de afiliación (Gallo, 2011).
- 18 Cabe remarcar tamén que existe unha tensión entre este obxectivo reformista e o anterior, xa que as normas que favorecen a equidade adoitan ser máis restritivas, incentivando a opacidade dos partidos para eludilas, mentres que regras máis laxas permiten unha maior transparencia sobre os gastos, pero resultan altamente inequitativas (Astarita, 2009).

BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, J. 2009. "Los partidos pequeños saldrán fortalecidos", en <http://www.argentinaelections.com>. 11-03-2011.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. 2002. "Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina", Working Paper, en <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/293.pdf>. 30-10-2011.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. e F. FREIDENBERG. 2003. (coord.). *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, México DF: FCE.
- ANDUIZA, E. e BOSCH A. 2004. *Comportamiento político y electoral*, Barcelona: Ariel.
- ASTARITA, M. 2009. "El Proyecto atiende una cuestión central como es la excesiva fragmentación de nuestro sistema partidario" en <http://argentinaelections.com>. 30-10-2011.
- BLANCO VALDÉS, R. 1996. "Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)", en Porras Nadales, A. *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.
- CAREY, J. e POLGA HECIMOVICH J. 2004. "Primary Elections and candidate strenght in Latin America". En <http://www.darmouth.edu/jcarey>, 21-04-2011.
- CAREY, J. e POLGA HECIMOVICH J. 2007. "The primary elections 'bonus' in Latin America" en <http://polisci.fsu.edu/research/documents/C&PH%20April%202007.pdf>, 21-04-2011.
- CAVAROZZI, M. e ABAL MEDINA J. 2002. *El asedio a la política*, Rosario: Homo Sapiens.
- COLOMER, J. 2000. "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas", trabajo presentado en el Congreso LASA, Miami.
- CORNEJO, C. 2009. "Sistema de primarias de Santa Fe" en <http://argentinaelections.com/> 23-03-2011.
- COX, G. 1997. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- CRUZ, F. 2009. "Sobre formas y reformas políticas" en www.politicargentina.com, 08-09-2011.
- CHERESKY, I. 1999. "Elecciones internas de la Alianza: aparatos partidarios y ciudadanía independiente", en *Instituto de Investigaciones Gino Germani*, DT N° 13.
- DE LUCA, M. 2003. "Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System", Working Paper for *Pathways to Power Political Recruitment in Latin America*, Winston- Salem: Graylyn International Center, Wake Forest University.
- DOWNS, A. 1973. *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid: Aguilar.
- EPSTEIN, L. 1986. *Political parties in the American Mold*. Madison: U. of Wisconsin Press.
- ESCOLAR, M. 2010. "La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral", relatorio presentado en Santo Domingo, Republica Dominicana, pp. 51-81.
- FREIDENBERG, F. 2009. "¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual" *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México DF: UNAM, pp. 277-295.
- FREIDENBERG, F. 2003. "Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina", Biblioteca de la Reforma Política, N° 1, Lima: International IDEA.
- GALLAGHER, M. e M. Marsh (Ed.). 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publications.
- GALLO, A. 2011. "Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571" (en prensa).
- GALLO, A. 2008. "Internas Abiertas Simultáneas y Obligatorias. La Derogación de la Ley 25.611 y el Emblemático Caso de Uruguay" *Revista Postdata*. N° 13, Buenos Aires, pp. 103-143.
- GALLO, A. 2007. "Representatividad Partidaria y Nominación de Candidatos. Análisis de Internas Abiertas Presidenciales en América Latina". Doc. de trabajo n.º 170. Buenos Aires: U. de Belgrano.
- GALLO, A. 2005. "Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas. El debate en Latinoamérica" en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*. Vol. 4, n.º 2, Santiago de Compostela, pp. 277-289.
- GARRIDO, R. 2002. "Una propuesta para el establecimiento de bases constitucionales mínimas que garanticen el desarrollo democrático de los procesos internos de elección de candidatos de los partidos políticos" en <http://www.bibliojuridica.org/libros>. 18-08-2011.
- HARO, R. 2002. "Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político", en Haro, R. *Constitución, poder y control*. México DF: Universidad Autónoma de México.
- KITSCHOLT, H. 1989. *The logic of Party Formation*. Nueva York: Cornell University Press.

- MICHELS, R. 1979. *Los partidos políticos*, Buenos Aires: Amorrortu.
- MORALES, M. 2005. "Elecciones Primarias: Análisis desde la teoría de juegos y aproximaciones a modelos estadísticos explicativos" *Agenda Pública*, Año IV - N° 7.
- MUÑOZ, R. 2003. "El proceso circular de las internas abiertas, obligatorias y simultáneas" en Muñoz, R. (comp.). *Crisis de Representación y reforma política*, Río Cuarto: CEPRI.
- MUSTAPIC, A. M. (2002): "Ventajas y desventajas de las internas abiertas", Seminario de Reforma Política, Rosario.
- MUTTI, G. 2005. "Las elecciones internas abiertas y obligatorias en la provincia de Santa Fe". Presentado no Congreso de la SAAP.
- NELSON, S. 1999. "Partidos Políticos y Candidatos" en *Índice de Integridad Electoral*. En <http://www.aceproject.org/main/espanol/ei/eif01.htm>, 29-04-2011.
- NOVARO, M. 2011. "La decantación de las candidaturas opositoras", en <http://tn.com.ar>, 31-08-2011.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. 2003. "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en Sevilla.
- PANEBIANCO, A. 1990. *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- PIERCE, N. 1999. "Elecciones Primarias en Estados Unidos". En <http://www.pri.org.mx>. 27-05-2011.
- POMARES J. 2011. "PASO o no PASO, esa no es la cuestión" en www.clarin.com/opinion, 13-09-2011.
- RAHAT, G. e HAZAN R. 2001. "Candidate Selection Methods: An analytical framework", *Party Politics* Vol. 7, (3), London: Sage Publications.
- SARTORI, G. 2003. *Ingeniería constitucional comparada*. México DF: FCE.
- SIAVELIS, P. e MORGENSTERN S. (eds.) 2008. *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- SPOTA, A. 1990. "Elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias" Revista *La Ley*, 6 e 7 de agosto.
- TONELLI L. 2011. "Los P.A.S.O. por arriba" en www.escenariosalternativos.org, 22-09-2011.
- TULLIO, A. 2010. "Reforma Política en Argentina: un modelo para armar" en *Mundo Electoral*, Año 3, n.º 8, Panamá.
- VARGAS M., R. 1998. "Las reformas institucionales de los partidos políticos. Su relevancia para la gobernabilidad democrática" En <http://www.iigov.org/id/attachment>. 27-04-2011.
- WARE, A. 1996. *Political Parties and Party Systems*, New York: Oxford University Press.
- ZOVATTO, D. 2001. "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias; 1978-2000" Revista CLAD *Reforma y democracia*. N°. 21, Caracas.
- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Lei 26571 e Decreto 2004/2009. *Partidos Políticos. Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral*, versión HTML: <http://209.85.229.132/search?q=cache:aBTqn-QL6CgJ:www.cpcesla.org.ar/doc/boletin/417/,21-09-2011>.
- Fallo Salvatierra, en <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=18>, 05-06-2011.
- <http://www.argentinaelecciones.com>, 31-10-2011.
- <http://www.elecciones2011.gob.ar>, 13-10-2011.
- www.elestadista.com.ar 21-10-2011.