

¿Qué cambió en el Sistema Electoral argentino con la reforma constitucional de 1994? Análisis de sus impactos 20 años después

Por Julián Ariel MANEIRO* y Fanny Natalí MAIDANA**

Resumen

La legislación en materia electoral tiene notable importancia dado que es quien establece las “reglas de juego” que rigen entre los diversos actores políticos. Son las normas electorales las que definen, estimulan y configuran determinadas relaciones de poder, favorecen ciertos procesos y/o comportamientos políticos por parte de los ciudadanos, pero principalmente, de los partidos políticos, que compiten por ganar elecciones y alcanzar o mantenerse en el poder. Dada la relevancia del tema, se entiende que haya sido uno de los aspectos contemplados por reforma constitucional de 1994. El presente trabajo se propone indagar sobre las modificaciones producidas en el Sistema Electoral y su impacto en el sistema político argentino tomando como punto de inflexión los cambios producidos con la reforma constitucional de 1994. Para ello, se presentará un breve análisis dichos cambios y luego se considerarán las reformas legales, principalmente, con la sanción de Ley 26571 de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” en 2009, y como se ha modificado el escenario electoral y político en los últimos veinte años.

Palabras clave

reforma constitucional · Argentina · Sistema Electoral · coalición gobernante

Summary

Legislation on electoral subject is of fine importance since it lays down the “rules of the game” prevailing among many political figures. Electoral rules are the ones that define, encourage and organize power relationships, favor certain processes and /or politic behavior by some of the citizens, but mainly by political parties, which compete to win elections and reach or stay in power. Given the topic relevance, it is understood that this was one of the aspects considered in the Constitutional Reform of 1994. The present study intends to enquire about the changes produced in the national electoral system and their impact on the Argentinian public system having as turning point the changes that occurred along the Constitutional Reform of 1994. To this aim, a brief analysis on the foresaid changes will be presented, followed by a consideration of the legal reforms, especially the sanction of the 26571 law for “Democratization of Political Representation, Transparency and Electoral Equity” in 2009, and the way the electoral and political scenery has changed in the last twenty years.

Palabras clave

constitutional reform · Argentina · Electoral System · coalition government

*Abogado. Coordinador académico de la Licenciatura en Ciencia Política (UNL). Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), docente adjunto ordinario de Ciencia Política de la FCJS–UNL. Profesor adjunto de Política Comparada de la FHUC–UNL.

**Licenciada en Ciencias Políticas. Becaria doctoral de CONICET en el Centro de Investigaciones de la FCJS–UNL. Doctoranda en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario UNR. Docente de Introducción a las Ciencias Sociales de la FCE–UNL.

1. Introducción

El estudio de los sistemas electorales no resulta ser un tema secundario en la vida política de ningún Estado en la actualidad. Los sistemas electorales son quienes definen, estimulan y configuran determinadas relaciones de poder, y favorecen ciertos procesos y/o comportamientos políticos por parte de los ciudadanos pero principalmente, de los partidos políticos, que compiten por ganar elecciones y alcanzar o mantenerse en el poder.

Los sistemas electorales, en tanto instituciones políticas, configuran un reglamento para “jugar” electoralmente. Este reglamento puede ser establecido a través de reglas formales adoptadas legalmente como también por reglas informales⁽¹⁾ configuradas a partir de tradiciones, convenciones o tabúes políticos⁽²⁾. Dentro de las reglas formales encontramos aquellas que están plasmadas en la Constitución Nacional (reglas constitucionales), y las legales propiamente dichas, que son aquellas que emanan tanto del Congreso Nacional (Código Electoral, por ejemplo), como del Poder Ejecutivo, a través de los decretos reglamentarios. Las modificaciones o reformas en materia electoral usualmente se dan a nivel legal y muy excepcionalmente en lo constitucional.

Resulta lógico entonces sostener que las reglas electorales son un instrumento para distribuir el poder y determinar quién obtiene y en qué cantidad obtiene “porciones” del poder, es decir, quienes ganan y quienes pierden.

En estas condiciones, conocer los contextos, procesos, interacciones y motivaciones que llevan a la adopción de un determinado Sistema Electoral, como así también su contenido —tanto en relación a lo que incorpora como también a lo que excluye— y las consecuencias de su aplicación en la arena política nacional, toma vital relevancia, más aún, cuando hablamos del Sistema Electoral por medio cual se trata de establecer el “modo en que los votos se transforman en curules”.⁽³⁾

En este sentido, tal como lo sostiene Colomer, es importante tener en cuenta que son los partidos políticos los que eligen los sistemas electorales bajo los cuales van a competir. De esta manera, una reforma electoral implica siempre la contraposición de intereses entre diversos actores (entre los que impulsan la reforma y los demás referentes políticos), frente a un determinado contexto y configuración institucional que sirven para responder a interrogantes referidos a qué y por qué reformar. No debe perderse de vista que las reformas que se adopten definirán no sólo las reglas de juego para los años por venir, sino también, cuál será la suerte a futuro de la coalición gobernante en función de los nuevos escenarios que la norma puede configurar, fundamentalmente debido a que “los sistemas electorales tienen importantes consecuencias sobre la formación del sistema de partidos”.⁽⁴⁾

Por ello, como se dijo antes, son los mismos actores políticos quienes eligen, teniendo siempre como objetivo garantizar un Sistema Electoral que no perjudique sus propios intereses en cuanto coalición gobernante. Por consiguiente, las causas y el objeto de una reforma suelen tener un trasfondo de intereses y su implementación significa una innovación en el Sistema Electoral frente al cual deben “reacomodarse” los diversos actores políticos.

⁽¹⁾ North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

⁽²⁾ Abal Medina, J. (h.) y Suárez Cao, J., “Análisis crítico del sistema electoral argentino” en *Revista de Ciencias Sociales*, 14, 2003, p. 125.

⁽³⁾ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Un enfoque de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 15.

⁽⁴⁾ Colomer, Josep M., “Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)” en *Revista Española de Ciencia Política*, 9, octubre 2003, p. 39.

En virtud de esto, se entienden los motivos por los cuales los gobiernos prestan más atención a los procesos de reformas político-electorales. Diversos son los factores que pueden conjugarse en la adopción de un método para elegir candidatos, pero son fundamentalmente componentes de carácter institucional y partidario los que intervienen en la definición de dicho procedimiento. Igualmente, no debe perderse de vista la centralidad que tienen las estructuras partidarias y los procesos coyunturales que ellas experimentan, como así también, la influencia que la normativa electoral ejerce sobre la práctica político-partidaria.

Dentro de las funciones principales de los partidos políticos se reconoce la de selección de candidatos y reclutamiento de representantes⁽⁵⁾. En este sentido, el mecanismo de selección de postulantes se vuelve crucial porque el sistema que se adopte influye sobre los resultados electorales⁽⁶⁾ como también sobre la cohesión interna y el comportamiento electoral general de las instituciones partidarias⁽⁷⁾. Asimismo, el procedimiento de selección de candidatos permite conocer el funcionamiento interno del partido, la forma de distribuir el poder dentro del país, el perfil de candidato, la manera en que se confecciona la lista y el desempeño particular de los postulantes en esos lugares.⁽⁸⁾

En este marco, la importancia de estudiar los procedimientos de selección de candidatos reside en el hecho de que, en definitiva, manifiestan las reglas y comportamientos electorales que son los que configuran un determinado sistema de partidos, considerados elementos fundamentales y constitutivos de toda democracia.

2. Los cambios en el Sistema Electoral argentino con la reforma constitucional de 1994

Siguiendo a Buquet, quien sostiene que los países suramericanos al volver a la democracia restauraron el Sistema Electoral vigente con anterioridad al impasse autoritario, ocurre que el proceso de reformas en el subcontinente se inicia fundamentalmente por un “contexto de crisis política, expresada en una fuerte volatilidad electoral”⁽⁹⁾, siendo Colombia, en 1991, el primero que revisa su régimen electoral, seguido luego por los demás países del subcontinente (Bolivia (1994), Brasil (1993, 1997), Chile (1994, 2005), Colombia (reforma nuevamente en 2005), Ecuador (1996, 1998), Perú (1993, 2000), Uruguay (1996) y Venezuela (1999)).

Argentina no es ajena a la realidad de la región. En este sentido, la reforma constitucional del año 1994 planteó modificaciones sustantivas al Sistema Electoral establecido por el texto constitucional sancionado en 1853-1860; en cuanto al resto del sistema en lo sustancial se mantuvo intacto hasta la sanción de la Ley 26571 de “Democratización

⁽⁵⁾ De Luca, Miguel, "Elecciones y Sistemas Electorales" en Aznar, L. y De Luca, M., *Política. Cuestiones y problemas. Edición Revisada y Aumentada*, Emecé, Buenos Aires, 2007, 255.

⁽⁶⁾ Colomer, Josep, "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas" en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (h.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario, 2002, p. 117.

⁽⁷⁾ Gallagher, Michael, "Introduction" en Gallagher, Michael y Marsh, Michael (Eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Sage Publications, London, 1988, p. 1.

⁽⁸⁾ Tula, María Inés y De Luca, Miguel, "Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner" en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (Coord.), *La política en tiempo de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires, 2011, p. 73.

⁽⁹⁾ Buquet, Daniel, "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16/2007, p. 35.

de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” en el año 2009, que incorporó una serie de cambios profundos.

La nueva Carta Magna adoptó un mecanismo de elección directa del presidente y vicepresidente con un sistema de “*ballotage* atenuado”⁽¹⁰⁾ para las ocasiones en que la fórmula ganadora no obtuviera un porcentaje mayor al 45% de los votos positivos, o bien, el 40% con una diferencia en puntos superior al 10% respecto a su competidor más próximo (arts. 97 y 98, Constitución Nacional); del mismo modo, se habilitó la reelección y se redujo el mandato de seis a cuatro años.

La eliminación del Colegio Electoral como órgano intermedio para la elección del Primer Mandatario implicó erradicar la posibilidad de incongruencias entre su composición y las preferencias ciudadanas. Sin embargo, en la práctica, la elección directa con el paso de los años ha llevado a la concentración de la decisión en los cuatros distritos más poblados, a saber: ciudad y provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, en detrimento de la importancia electoral de los demás distritos del país. Por su lado, el mecanismo de segunda vuelta para la elección a presidente, incorporado en las condiciones que explicamos, prácticamente, ha limitado las oportunidades de las terceras fuerzas que para tener peso en la elección, viéndose forzadas a trabar acuerdos electorales y de gobierno con los partidos mayoritarios.

La Cámara de Diputados, integrada por los representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, se compuso por un diputado por cada 33 000 habitantes o fracción que no baje de 16 500, por lo que cada provincia elige un número de diputados según su población en base a dicha cantidad. Se estableció una duración de mandato de cuatro años y su renovación por mitades cada dos años.

Para el caso de la elección de senadores nacionales se amplió su número de dos a tres senadores por estado provincial y, al igual que para el poder ejecutivo, se estableció la votación directa y se añadió la figura de la “lista incompleta”, que contempla la posibilidad de incorporar por parte de la minoría uno de los tres senadores otorgados a cada provincia, siendo reducido su mandato a seis años. La elección directa de los senadores significó un recorte a los poderes provinciales tal como lo supuso también la desaparición del colegio electoral en la elección a presidente. Antiguamente bastaba con que el candidato mantuviera un vínculo estrecho con el gobernador para ser electo por la legislatura provincial. Con la nueva disposición constitucional (puesta en vigencia recién en el año 2001), se mantiene la importancia de la relación con el mandatario provincial pero se favorece al mismo tiempo el uso de primarias partidarias o abiertas para elegir los candidatos, lo que los obliga a contar primero con una alta adhesión entre los afiliados del partido y además con el favor de los votantes.

Por otro lado, el texto constitucional reconoció en su art. 37 a los partidos políticos como “instituciones fundamentales de la democracia”, obligando así al Estado nacional a financiar su funcionamiento y a los partidos a cumplir la tarea fundamental de formar a sus dirigentes y garantizar la publicidad sobre el origen de los fondos para su financiamiento como así también del uso dado a los mismos. Este aspecto se vio legislado en 2002 con la sanción de la Ley 25600 sobre financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, posteriormente modificada en 2006 por la Ley 26215.

⁽¹⁰⁾ Castiglioni, Franco, “Reforma electoral y gobierno: una mirada al caso italiano” en *Revista Sociedad*, N° 5, Buenos Aires, octubre 1994.

Si se pretendiera enmarcar la reforma constitucional argentina en una tipificación de las reformas electorales, siguiendo el razonamiento de Buquet⁽¹¹⁾ y considerando las modificaciones en materia electoral que la misma propuso, podría decirse que se trata de un caso de reforma mixta: por un lado, incorporó cláusulas propias de una reforma electoral inclusiva al contemplar la doble vuelta para la elección del poder ejecutivo con un umbral del 40 % y la reducción del mandato presidencial de 6 a 4 años y, por otro lado, admitió la reelección inmediata, característica propia de las reformas electorales de tipo excluyente.⁽¹²⁾

Asimismo, en relación al contexto y condiciones políticas en que se produce la reforma, fue resultado de una negociación, expresada materialmente en el Núcleo de Coincidencias Básicas resultante del Pacto de Olivos entre los dos líderes de los partidos mayoritarios. El carácter negociado puede explicarse en el hecho que aunque el presidente Carlos Menem era presidente popular que había accedido a la presidencia con un 47,5 % de los votos, no poseía las mayorías parlamentarias necesarias para la modificación electoral y debió negociarla con la oposición.⁽¹³⁾

En el análisis político de Buquet, las reformas electorales mixtas suelen ser las mejores en términos de resultados ya que logran conjugar dos motivaciones políticas: legitimidad (en el sentido de garantizar el apoyo popular a la coalición gobernante) y eficacia (para facilitar la tarea de gobernar), hecho que en la práctica se traduce en estabilidad del sistema político. Sin embargo, en virtud de los resultados prácticos posteriores, el caso argentino no ha logrado reflejar o alcanzar tal estabilidad política la que refiere el autor. Circunstancias diversas pueden motivar tales consecuencias siendo, sin embargo, las elecciones legislativas de medio término la principal variable que genera una alteración/modificación en las motivaciones y conductas políticas⁽¹⁴⁾ dado que, según sus resultados, pueden alterar las mayorías parlamentarias de la coalición gobernante, generando así la necesidad de un replanteo de las estrategias políticas para evitar el riesgo de convertirse en una coalición declinante.

Como se hiciera mención al inicio de este apartado, el Sistema Electoral establecido por la Constitución de 1994 se mantuvo prácticamente estable hasta la sanción de la Ley 26571 en 2009. Sólo se realizaron algunas complementaciones legislativas al planteo constitucional.

⁽¹¹⁾ El autor plantea tres posibles alternativas al momento de pensar una reforma electoral: una reforma incluyente, una reforma excluyente y una reforma mixta. Es decir, partiendo siempre de un contexto crisis que plantea la necesidad de un cambio electoral es posible encontrar la posibilidad que se realicen reformas por parte de una coalición descendente, es decir, que se encuentra en el gobierno pero que, elección tras elección experimenta una pérdida en su caudal electoral que pone en peligro su continuidad y, en la búsqueda de conservar el poder contabilizado en términos de eficacia (en la tarea de gobierno) y disponiendo de las mayorías necesarias, tratará de lograr una reforma impuesta que adopte cláusulas electorales de carácter inclusivo para la participación de posibles competidores. En este sentido, el autor contempla tres posibles variables a incorporar: doble vuelta o reducción de los porcentuales obtenidos para imponerse en la primera vuelta, la reducción de la duración del mandato y la prohibición de la reelección inmediata.

Otra posibilidad de reforma, de acuerdo al modelo que plantea el autor, estaría dada por una coalición ascendente, es decir, que recientemente ha accedido al poder y que, por ello, busca consolidarse. En este esquema, la coalición gobernante tratará de buscar legitimidad (garantizar el apoyo popular para mantener el poder y consolidarse) impulsando para ello una reforma en la que, haciendo uso de sus mayorías legislativas sea impuesta sobre el resto de los actores políticos y tengo un carácter excluyente, para evitar la irrupción de posibles competidores. En este sentido, las modificaciones adoptadas tenderán a proponer elección por mayoría relativa o a aumentar los porcentuales necesarios para imponerse, el aumento de la duración del mandato como así también la posibilidad de reelección inmediata, cuando no, indefinida.

Finalmente, entre estas dos alternativas, Buquet propone una tercera: la reforma mixta, caracterizada por conjugar características de los dos "tipos puros" mencionados arriba.

⁽¹²⁾ Buquet, Daniel, op. cit., p. 45.

⁽¹³⁾ *Ibidem*, p. 45.

⁽¹⁴⁾ *Ibidem*, p. 48.

La primera de ellas fue la sanción de la Ley 25600 sobre financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, modificada en 2006 por la Ley 26215. Posteriormente, durante el proceso de transición tras la crisis político-institucional de 2001-2002 que llevó adelante el gobierno de Eduardo Duhalde, se sancionó la ley 25.611 (junio de 2002), que estableció la elección de cargos públicos nacionales a través del mecanismo de internas abiertas. La norma debía ser aplicada por primera vez en los comicios que iban a desarrollarse en 2003, sin embargo, fue el mismo Congreso Nacional quién, a través de la Ley 25684 suspendió su aplicación temporal para el proceso electoral en curso. En efecto, la única ocasión en que la norma tuvo plena vigencia fue para las elecciones de medio término del año 2005, siendo derogada posteriormente con apoyo mayoritario del Congreso.

Paralelamente, el sistema de partidos mostró los primeros signos de cambio que se profundizaron tras la crisis de 2001: la fragmentación de los partidos y la aparición de “terceras fuerzas” son dos ejemplos de esos cambios, a los que se suma un proceso de “astillamiento”⁽¹⁵⁾ de los partidos tradicionales, manifiesto en la división en líneas internas que se presentan a las elecciones generales “por fuera” del partido, fenómeno que en la Argentina se aplica especialmente al Partido Justicialista.

Para la elección de cargos legislativos, concretamente de diputados nacionales, la presentación de “listas sábana”, es decir, definidas por el partido con carácter cerrado e inalterable, garantizó la “entrada” al recinto de cierta cantidad de postulantes definidos por un orden cerrado, quitando a los ciudadanos la posibilidad de elegir quiénes quieren que conformen la Cámara y quiénes no.

De acuerdo con las características enumeradas hasta aquí es posible sostener que el Sistema Electoral estaba definido en líneas generales por el texto constitucional y luego regulado de manera fragmentada por una serie de leyes. Como podrá verse en el apartado siguiente, la reforma iniciada a partir de la convocatoria al “Diálogo Político para la Reforma Política” reviste importancia en el hecho que aborda, discute y legisla de manera integral los principales aspectos del nuevo Sistema Electoral argentino.⁽¹⁶⁾

3. Evolución del *Sistema Electoral* adoptado por la reforma

La principal modificación del Sistema Electoral planteado con posterioridad a la Reforma de 1994, se produjo en el año 2009. Tras la derrota electoral en los comicios legislativos de junio de ese año, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner convocó al “Diálogo Político para la Reforma Política” entre los diversos actores de la escena política nacional a los fines de debatir y llevar a cabo una reforma del Sistema Electoral. Dicha convocatoria se planteó antes de que ocurriera el recambio legislativo que reducía la mayoría con la que contaba el Frente para la Victoria (FPV) en las Cámaras. Dadas estas circunstancias, nos encontramos con una coalición de gobierno en crisis, que buscaba reducir los impactos de los resultados electorales negativos, con el interés directo de consolidarse en el poder antes de que se produzca el recambio legislativo. Se entiende entonces la actitud de cooperación con los otros actores pero sin dejar de imponer sus perspectivas e intereses en

⁽¹⁵⁾ Sartori, Giovanni, “Video-Poder” en *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XIII, N° 1-2, 1991, pp. 23-78.

⁽¹⁶⁾ Alessandro, Martín, “La reforma política en los años kirchneristas” en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (Coords.), op. cit., p. 196.

relación al proceso, cuyo objetivo manifiesto era colaborar con la estabilidad del sistema de partidos, que había quedado frágil y volátil tras la crisis de 2001.

En este sentido, aunque la capacidad de cooperación que ofreció el oficialismo a los partidos de oposición permitió realizar modificaciones al proyecto original adoptando aspectos de carácter inclusivo en relación al financiamiento de campaña, no avanzó, sin embargo, hacia modificaciones de cuestiones de fondo y el tratamiento e incorporación de aspectos relativos a la boleta única y el voto electrónico, que eran propuestos por organizaciones y particulares que fueron partícipes de la instancia de “Diálogo Político” donde se debatieron cuestiones referidas al contenido del proyecto antes de su presentación en el Congreso. En síntesis, la normativa cristaliza las relaciones de fuerzas constituidas con anterioridad al recambio legislativo de diciembre de 2009, dando cuenta de la concentración de poder del Frente para la Victoria, sin que el mismo se vea interferido por la aparición de nuevos actores con capacidad de veto, algo que sí ocurriría luego de diciembre.

El resultado de este proceso es la sanción de la “Ley de Democratización Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” (Ley 26571), el 2 de diciembre de 2009.

La importancia de esta normativa no es menor dado que su objetivo principal es el de colaborar con la configuración de un sistema de partidos más estable. En este sentido, y más aún tenido en cuenta la función del Sistema Electoral como “conjunto de normas y procedimientos con el que los electores determinan, a través del voto, la asignación de cargos gubernamentales entre las distintas fuerzas políticas”⁽¹⁷⁾, resulta claro que la adopción de la Ley 26571 ejerce sus efectos sobre la conducta de los votantes, de los actores político-partidarios y, específicamente, sobre la estructura del sistema de partidos, con el fin de revertir la fragmentación y desnacionalización partidaria.

El primer aspecto a tener en cuenta era actuar sobre la fragmentación partidaria manifiesta en el número de partidos políticos, reduciendo la aparición de los llamados “sellos de goma”, creados a los fines de competir en alguna elección particular pero sin contar con estructura institucional ni territorial, por lo cual, pasada la elección, se disolvían. Esta situación se agravó tras la crisis de 2001, donde proliferó una multiplicidad de organizaciones políticas. En relación a esta cuestión, la ley establece las exigencias necesarias para la creación de partidos y el reconocimiento de su personería jurídica. Para ello, la agrupación política debe contar con un número de afiliados no menor al cuatro por mil (4 ‰) del total de los electores inscriptos en el registro del distrito correspondiente (art. 2). Aquí, el cambio radica en que ahora se exige acreditar “afiliaciones”, mientras que la normativa anterior sólo exigía una cantidad mínima de “adherentes”. Del mismo modo, para ser considerado un partido nacional debe contar con ese porcentaje de afiliados en al menos cinco distritos y mantenerlo constante, de lo contrario, pierde el reconocimiento como tal. Sin embargo, a los fines de evitar la desaparición, el art. 8 de la ley reconoce la posibilidad de fusionarse con otras fuerzas políticas.

Otro instrumento que ha servido de filtro para controlar el número de agrupaciones políticas se relaciona directamente con las elecciones primarias. El art. 45 establece un “piso mínimo”, es decir, considera que sólo podrán participar en las elecciones generales aquellos partidos que hayan obtenido en las elecciones primarias un porcentaje superior al 1,5 % de los votos válidamente emitidos en el distrito al que correspondiera la candidatura

⁽¹⁷⁾ NOHLEN, Dieter, “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios” en Nohle, D., Zovatto, D., Orozco Henríquez, J. y Thompson, J. (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, EFE, México, 2007, p. 294.

(para el caso de los candidatos a senadores y diputados nacionales) y superior al 1,5 % del total de votos válidamente emitidos en todo el territorio nacional para el caso de la categoría de presidente y vice. Esta condición actúa de filtro para controlar la cantidad de listas en la elección general, evitando así la atomización y fragmentación de propuestas.

Paralelamente, la reforma se proponía democratizar el proceso de selección de candidatos. Para ello, estableció que un partido y/o candidato que se presenta en las generales debe pasar antes por una preselección a través de las primarias. Este mecanismo pretende poner freno a la proliferación de candidaturas “por fuera” del partido que se vio reforzada tras la crisis de 2001 ya que a muchos agrupamientos políticos —principalmente dentro del peronismo— en el análisis del costo–beneficio, les resulta mucho más conveniente armar una nueva fuerza política y competir en la elección general (por fuera de la estructura partidaria), y no concurrir a las internas partidarias, es decir, los costos de ir “por fuera” y luego negociar son menores a los de competir dentro del partido. A partir de la nueva ley, las disputas entre las diversas líneas al interior del partido deberían resolverse dentro del mismo, a través de las primarias. El hecho de que estas sean definidas con carácter “abierto” se propone, al mismo tiempo, contribuir a la democratización en la selección de candidatos porque se abre a todos los ciudadanos la participación en las cuestiones internas de los partidos. En síntesis, en la teoría, la adopción de elecciones primarias se han planteado como medio para fortalecer la institucionalidad de los partidos.⁽¹⁸⁾

Finalmente, la adopción de la Ley 26571 ejerce su influencia sobre la campaña política debido a la regulación de la publicidad electoral. La norma significa un fuerte giro porque estableció un reparto equitativo de la pauta publicitaria radial y televisiva, fijando una distribución del 50 % del total entre todos los partidos políticos habilitados para competir y el 50 % restante, repartidos de manera proporcional entre las organizaciones partidarias de acuerdo a los últimos resultados electorales que las mismas hayan cosechado. Del mismo modo, la normativa deja claramente vedada la posibilidad de realizar contratación privada de publicidad por parte de los partidos. En líneas generales, la medida se proponía colaborar con la independencia de las organizaciones partidarias respecto de las corporaciones financiadoras de campañas políticas, como así también a poner a todos los partidos en un pie de igualdad en los medios de comunicación ante el elector, sin importar el tamaño ni tradición electoral del partido.

A pesar de sus iniciales intenciones, la nueva Ley Electoral ha sido objeto de críticas. Una de ellas se relaciona con la presentación de las “listas colectoras” habilitadas, no en la letra de la norma, sino por el Decreto reglamentario N° 443, que dio lugar a las llamadas “listas de adhesión”, autorizadas a conformarse incluso antes de la oficialización de boletas para las elecciones generales. Es decir, en este caso, que las primarias no sirven como filtro para la presentación de listas colectoras y las mismas pueden cerrarse poco tiempo antes de la elección definitiva, dejando lugar a un juego de alianzas y estrategias políticas que poco tienen que ver con el objetivo de democratizar el Sistema Electoral, de filtrar y reducir la diversidad de propuestas electorales, que fue una de las razones que motivó la sanción de la Ley 26571. La habilitación de las listas colectoras contribuye a agravar la fragmentación del sistema partidario, de ahí, la contradicción con los argumentos expuestos para impulsar la sanción de esta ley.

⁽¹⁸⁾ Alessandro, Martín, op. cit., p. 199.

Junto a las listas colectoras, es posible identificar otros aspectos que muestran falencias en relación a las primarias. El primero tiene que ver con la falta de boletas que se registran en los cuartos oscuros, situación que vulnera el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos por no encontrarse la boleta disponible al momento de votar. El segundo se relaciona con la disponibilidad de fondos para realizar la campaña anterior a las primarias y, el último, y en relación al tema de la campaña, es el abuso en el uso de la publicidad oficial por parte de los gobiernos de turno debido a la falta de una regulación legislativa sobre el uso de esos recursos para la campaña electoral.

Para eliminar el problema de la falta de boletas, los estudiosos de la materia proponen adopción de la “Boleta Única” como una solución posible.⁽¹⁹⁾ Esto se fundamenta en que sería un camino factible para combatir la ausencia de boletas en el cuarto oscuro, problema recurrente elección tras elección y que hasta el momento no ha podido ser combatido. Por otro lado, la misma contribuiría a eliminar las colectoras habilitadas judicialmente y plasmadas en diversas boletas. A través de la boleta única son los mismos ciudadanos los que eligen independientemente al candidato en las distintas categorías, es decir, cada ciudadano crea su propia colectora.⁽²⁰⁾

4. A manera de conclusiones a 20 años de la reforma constitucional

Las disfuncionalidades en la representación política suelen ser fenómenos usuales dentro de los sistemas políticos de todo el mundo, más aún, si nos detenemos en América Latina y sus jóvenes democracias.

Una conjugación de institucionalidad débil o permeable y el fin de los partidos de masas, característicos del Estado interventor del siglo XX e instrumento fundamental de intermediación entre el Estado y la sociedad la crisis de representación política en la región.

Los periódicos y frecuentes procesos de crisis, en general no han significado un cuestionamiento al sistema democrático en cuanto tal, sino por el contrario, se trata más bien, de un fenómeno de “desafección democrática”⁽²¹⁾, es decir, de desconfianza hacia la política y los partidos políticos que se materializa en conductas electorales como el “voto bronca”, pero sin tratarse de un rechazo a la democracia como forma de gobierno.

Los resultados de dichas crisis políticas se manifiestan en fenómenos de una gran volatilidad electoral, de inestabilidad y debilidad de los sistemas de partidos, y de liderazgos fuertes, muchas veces con sesgos populistas, que inician “re-fundaciones” o “cruzadas renovadoras” con resultados inciertos.

Un instrumento institucional para afrontar situaciones de fractura o fragmentación es la reforma política y en particular, las reformas electorales. Este tipo de reformas resultan de vital importancia porque se presentan como un conjunto de reglas y procedimientos que pretenden influir en cuestiones relativas a la distribución y asignación de cargos, motivo por el cual, genera intereses en los votantes y actores políticos en general ya que, en última instancia, termina influyendo en la organización de los partidos políticos.

⁽¹⁹⁾ Mustapic, A., Scherlis, G. y Page, M., “De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente”, Documentos de Políticas Públicas, Programa de Política y Gestión de Gobierno, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Análisis N° 71, Buenos Aires, diciembre 2011.

⁽²⁰⁾ Straface, Fernando, “La boleta única, una buena salida”. Diario *La Nación*, sección Política. 20/02/11.

⁽²¹⁾ Mustapic, Ana María, “Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos”, en *América Latina Hoy*, Vol. 32, 2002, p. 164.

Desde el punto de vista del sistema de partidos, el sistema político argentino post reforma constitucional presenta dos periodos: pre y poscrisis 2001/2002. Hasta ése momento, y con la particularidades propias del propio proceso de reforma constitucional, existió una tendencia marcada que permitía afirmar que en la Argentina se configuraba en un bipartidismo clásico. Ahora bien, analizando los acontecimientos y datos obtenidos en las elecciones generales post crisis, podríamos afirmar que existe un cambio de tendencia que implica la consolidación del Partido Justicialista como partido predominante, y la reducción de la UCR, como *partenaire* del sistema, pero prácticamente sin posibilidades ciertas de retornar al poder.

Existiría una tendencia marcada a la concentración de los votos en el Partido Justicialista; y correlativamente, la UCR ha ido reduciendo su caudal electoral con el paso de los años, cuestión que es reforzada por la aplicación del sistema D'Hont en los distritos provinciales, lo que consolida un carácter proporcional en la distribución de los votos y apuntala el surgimiento de terceras fuerzas.⁽²²⁾

La reconfiguración del sistema político tras la crisis de 2001, ha llevado en el plano nacional, a la consolidación de la versión kirchnerista del peronismo y a la fragmentación de la oposición que sólo se reúne en alianzas efímeras que no logran consolidarse de una elección a otra y en el tiempo.

Superada la crisis de 2001, la complementación de la normativa constitucional con la sanción de la Ley 26571 deja claro que las primarias han permitido reducir la cantidad de candidaturas y partidos políticos. Sin embargo, ha sufrido modificaciones en torno a la aceptación de listas colectoras que generan “desvirtuaciones” en su funcionamiento, al igual que la utilización de la publicidad oficial como herramienta de propaganda y no con fines de información a la ciudadanía.

En cualquier caso, resulta evidente que las reformas políticas sucedidas en el plano legal con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, y especialmente desde 2009 en adelante, son acciones políticas de ingeniería electoral destinadas a favorecer los intereses de la coalición gobernante.

⁽²²⁾ Mustapic, Ana María, “Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (h.), op. cit., Homo Sapiens, Rosario, 2002, pp. 154-155.

Referencias bibliográficas

- ABAL MEDINA, J. (h.) y SUÁREZ CAO, J. "Análisis crítico del Sistema Electoral argentino" en *Revista de Ciencias Sociales*, 14, 2003, pp. 125–150.
- ALESSANDRO, Martín. "La reforma política en los años kirchneristas" en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (Coords), *La política en tiempo de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires, 2011, pp. 193–204.
- BUQUET, Daniel. "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16/2007, pp. 35–49.
- CASTIGLIONI, Franco. "Reforma electoral y gobierno: una mirada al caso italiano" en *Revista Sociedad*, N° 5, Buenos Aires, octubre 1994.
- COLOMER, Josep. "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas" en CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel (h.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario, 2002, pp. 117–134.
- . "Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)" en *Revista Española de Ciencia Política*, 9, octubre 2003, pp. 39–63.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL. La Ley, Buenos Aires, 2ª. edic., febrero 2005.
- DE LUCA, Miguel. "Elecciones y Sistemas Electorales" en AZNAR, L. y DE LUCA, M., *Política. Cuestiones y problemas. Edición Revisada y Aumentada*, Emecé, Buenos Aires, 2007, pp. 229–264.
- GALLAGHER, Michael. "Introduction" en GALLAGHER, Michael y MARSH, Michael (Eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Sage Publications, London, 1988.
- MUSTAPIC, Ana María. "Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático" en CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel (h.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario, 2002, pp. 137–161.
- . "Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos", en *América Latina Hoy*, Vol. 32, 2002, pp. 163–183.
- MUSTAPIC, A., SCHERLIS, G. y PAGE, M. "De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente". Documentos de Políticas Públicas, Programa de Política y Gestión de Gobierno, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Análisis N° 71, Buenos Aires, diciembre 2011.
- NOHLEN, Dieter. "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios" en NOHLE, D., ZOVATTO, D., OROZCO HENRIQUEZ, J. y THOMPSON, J. (Comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, EFE, México, 2007, pp. 294–333.
- NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- SARTORI, Giovanni. "Video-Poder" en *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XIII, N° 1–2, 1991, pp. 23–78.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Un enfoque de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- STRAFACE, Fernando. "La boleta única, una buena salida". *Diario La Nación*, sección Política. 20/02/11.
- TULA, María Inés y DE LUCA, Miguel. "Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner" en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (Coords.), *La política en tiempo de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires, 2011, pp. 73–84.

