

Promesas, expectativas y resultados a diez años del debut de las PASO

ARIADNA GALLO

<doctoraag75@hotmail.com>

Conicet/IEALC

Argentina

ORCID: 0000-0002-0605-2202

[Resumen] Transcurrieron diez años del debut del sistema de primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) —elemento central de la LeyN° 26.571— a las que debe someterse toda aquella o todo aquel que aspire a competir en los comicios nacionales, con voto obligatorio para la totalidad de las y los ciudadanos registrados y con carácter vinculante y eliminatorio para los partidos. Las PASO se estrenaron para las elecciones presidenciales y legislativas de 2011. Posteriormente, se emplearon en los comicios presidenciales y parlamentarios de 2015 y 2019, y en los de renovación legislativa de 2013 y 2017. En 2021 se han vuelto a celebrar para las elecciones parlamentarias de medio término.

Esta normativa se instauró teóricamente con el objeto de fortalecer y democratizar a los partidos, restablecer su centralidad en la escena política y transparentar las vías de acceso al poder. En este trabajo se pasó revista por la discusión establecida en torno al cumplimiento o no de las metas originarias a diez años de la primera aplicación de las PASO. Se concluye que los resultados observados no son acordes con los objetivos propuestos inicialmente.

[Palabras clave] Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), elecciones legislativas, Argentina, legislación electoral.

[Title] Promises, expectations, and results ten years after the debut of the PASO

[Abstract] Ten years have passed since the debut of the open, simultaneous and mandatory primaries (PASO) —core element of Law N° 26,571— with which all those who aspire to compete in national elections must comply with a mandatory vote for all registered citizens with a binding and eliminatory nature for the parties. The PASO was first employed for the 2011 presidential and legislative elections. Subsequently, the presidential and parliamentary elections of 2015 and 2019 and the legislative renewal of 2013 and 2017 used them. In 2021, they have been held again for the mid-term parliamentary elections. This regulation was theoretically established to strengthen and democratize the parties, re-establish their centrality in the political scene and make the avenues of access to power transparent. This work reviewed the discussion around the fulfillment or not of the original goals ten years after the first application of the PASO. It concludes that the results observed are not following the initially proposed objectives.

[Keywords] Simultaneous and mandatory open primaries (PASO), legislative elections, Argentina, electoral legislation.

[Recibido] 22/10/21 y [Aceptado] 15/11/21

GALLO, Ariadna. 2021. "Promesas, expectativas y resultados a diez años del debut de las PASO". *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 339-372. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n22.10

1. INTRODUCCIÓN

Transcurrieron diez años del debut del sistema de primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) en Argentina, a las que debe someterse toda aquella o todo aquel que aspire a competir en los comicios nacionales, con voto obligatorio para la totalidad de las y los ciudadanos registrados y con carácter vinculante y eliminatorio para los partidos. Las PASO —elemento central de la Ley N° 26.571, sancionada en 2009— se estrenaron para las elecciones presidenciales y legislativas de 2011. Posteriormente, se emplearon en los comicios presidenciales y parlamentarios de 2015 y 2019, y en los de renovación legislativa de 2013 y 2017. En 2021 volvieron a celebrarse para las elecciones parlamentarias de medio término, en un contexto peculiar signado por la pandemia de la COVID-19, que implicó la alteración del cronograma originario y la limitación en los recursos de movilización ciudadana.

Esta normativa se instauró teóricamente con el objeto de fortalecer y democratizar a los partidos, restablecer su centralidad en la escena política y transparentar las vías de acceso al poder. El instrumento de primarias abiertas fue promovido en Argentina en 2002, cuando el sistema de partidos se encontraba fragmentado y la consigna predominante era “que se vayan todos” (BERENZSTEIN 2019; FRAGA 2019; PAGE 2019). Siete años más tarde, las y los impulsores de la legislación actual sostuvieron que, pese al avance y tiempo transcurrido desde entonces, no se había podido superar el proceso de fragmentación y debilitamiento del sistema partidario al que se había visto sometido (ABAL MEDINA 2010) ni se había logrado revitalizar la relación entre las y los ciudadanos y la política, ni tampoco se había conseguido democratizar a los partidos, que —en su gran mayoría— seguían rigiéndose por la verticalidad y el control monopólico de las cúpulas sobre las candidaturas (HARO 2002).

Es decir, la reforma electoral de 2009 surgió a partir de un diagnóstico paradójico. Por un lado, se partía de la existencia de modificaciones irreversibles en el funcionamiento de los partidos y en su vinculación con sus adeptos y seguidores, a raíz de procesos como la mediatización de la política, la erosión de los antiguos clivajes sociales (FORD Y JENNINGS 2020) y la emergencia de nuevas temáticas que atravesaban las divisiones tradicionales de alineación partidista (DALTON 2000; OFFE 1985). Pero, a la vez, se sostenía que los partidos eran las piezas fundamentales para el funcionamiento democrático, y se concebían

como los órganos encargados de canalizar las demandas de la población y coordinar el accionar de los líderes políticos (ABAL MEDINA Y TULLIO 2020).

A partir de allí, la incorporación de un mecanismo como las PASO podía interpretarse de dos maneras casi antagónicas: por una parte, como un intento orientado a arribar a un modelo de restablecimiento del vínculo representativo acorde a las circunstancias descriptas. O, por el contrario, como un modo de adaptación de los partidos al terreno de la competencia electoral, estableciendo una nueva relación con las y los votantes, subsidiaria de su carácter *catch all* (SANDRI ET AL. 2015), lo cual, en realidad, solo profundizaría los aspectos anteriormente cuestionados.

En efecto, mediante las PASO se procuraba, primero, democratizar a los partidos. Se estableció el voto obligatorio en la competencia interna con el objeto de reemplazar la capacidad movilizadora de las maquinarias partidarias y generar incentivos directos a la participación ciudadana. Se buscaba relegitimar el origen de las candidaturas políticas a través de la homologación de los métodos de selección (TULLIO 2010), y otorgar visibilidad a las disputas por los cargos públicos para dejar su resolución en manos de la ciudadanía común (STRAFACE Y PAGE 2009). También se argumentó que las y los ciudadanos adquirirían centralidad en la determinación de todas las etapas del proceso electoral (TULLIO 2010). Así, se sostuvo que la selección de las y los candidatos se originaría en la voluntad inapelable del conjunto de la ciudadanía nacional, la cual se transformaría en el cuerpo selector y fiscalizador dentro de los partidos políticos (RAHAT Y HAZAN 2001) para propiciar el fortalecimiento de la rendición de cuentas de los partidos (ABAL MEDINA 2010).

Segundo, esta reforma buscó combatir la fragmentación, la opacidad, la volatilidad y el transfuguismo, lo cual favoreció la ordenación de la oferta política (TULLIO 2010). Para ello, se incorporó la prohibición a las y los perdedores de las PASO de competir por cualquier otro puesto en la elección general y la obligación a los actores políticos a permanecer en el mismo agrupamiento durante cada ciclo electoral concreto (la cláusula del *sore loser law*). Todo esto tenía por objeto impedir que las y los derrotados en una primaria se presentaran en la elección general con otro vehículo partidario (SANTORO 2019), y así promover la cohesión interna. Las PASO procuraron terminar con los partidos *flash*, que operaban como cáscaras vacías o como “PYME políticas” alquilables al mejor

postor (ABAL MEDINA 2010). Para ello, se pautaron criterios más rígidos para formar organizaciones partidistas y se introdujeron nuevas causales de caducidad partidaria. Se estipuló que los partidos políticos debían alcanzar en las PASO un piso mínimo de 1,5% de los votos válidamente emitidos para postular candidatas y candidatos a cargos electivos (LEY N° 26.571, CAPÍTULO VII, ARTÍCULO 45). De esta manera, se buscaba generar un efecto mecánico sobre la reducción del número de agrupaciones que competían (ESCOLAR 2010) y un efecto psicológico para promover la unidad entre partidos pequeños similares (ABAL MEDINA 2010; ASTARITA 2009).

Tercero, las PASO procuraban ampliar el abanico de opciones a las y los votantes, y así suministrar más oportunidades para la expresión de la voluntad política ciudadana, lo cual permite que la o el elector emitiera un voto por su preferencia sincera en este proceso electoral (PAGE Y ANTENUCCI 2019) y postergue el voto estratégico o útil para la elección general. En un contexto en el que, como se expuso, coexistía una multiplicidad de temáticas cruzadas, este mecanismo permitía capturar matices y colores existentes dentro de un espacio común, y facilitó que la o el votante eligiera al o la postulante o sector más cercano a su preferencia dentro de un partido o frente. Al mismo tiempo, las PASO posibilitarían asignar responsabilidades de un modo discriminado y liberar a las y los electores de la disyuntiva de penalizar al conjunto de su opción identitaria o bien renunciar a su facultad de sanción (BARTOLINI 1996). Esto, a su vez, incitaría a los partidos a ajustar sus estrategias de campaña y a adaptar sus planteamientos básicos a las preferencias de las y los electores (ESCOLAR 2010). En su momento, se presumía que las primarias proporcionarían pistas de cara a la elección general (TULLIO 2010). Al contar con una oferta más clara y conocida con antelación (PAGE 2019) y más información respecto de la viabilidad y elegibilidad de las opciones presentadas (DE LUCA Y MALAMUD 2017), las y los votantes encontrarían más incentivos para concurrir a las urnas (PAGE Y ANTENUCCI 2019).

En esta instancia, cabe resaltar que resultaba difícil compatibilizar en una fórmula única los objetivos teóricos planteados. Es decir, era improbable que con una misma metodología se consiguiera reducir el número de partidos, fortalecerlos por dentro y, simultáneamente, se lograra sanearlos, abrirlos y acercarlos a las y los ciudadanos de a pie, quienes paralelamente articularían armónicamente

el apoyo a una preferencia macro y a una micro. Todo esto aplacó las asimetrías entre las fuerzas políticas participantes y brindó condiciones igualitarias de competencia. Por eso, como punto de partida, existían bajas probabilidades de que se originara tal convergencia de circunstancias peculiares.

A diez años de la primera aplicación de las PASO, puede afirmarse que, efectivamente, los resultados observados no son acordes con los objetivos propuestos. Sin embargo, al igual que en todos los procesos previos, las y los defensores del sistema esgrimen argumentos a favor de las PASO¹ y sostienen que estas han cumplido, de un modo u otro, sus objetivos originarios. En este trabajo se pasará revista por la discusión establecida y finalmente se expondrán las conclusiones.

2. DIEZ AÑOS DE LAS PASO

Las PASO se estrenaron en 2011 cuando se presentaron candidaturas presidenciales únicas en todas las fuerzas partidarias. Sin embargo, se minimizó ese hecho y se aseguró que la práctica continua de las PASO conllevaría un aprendizaje y adaptación de las y los actores participantes, que posteriormente encontrarían beneficios en la competencia interna. A su vez, se recalcó que las PASO habían cumplido el tercer objetivo, es decir, operaron como un sondeo prospectivo en el que se desplegaron las ofertas partidarias potenciales, y proporcionaron información útil y fidedigna a la ciudadanía.

En 2013, el acontecimiento que más notoriedad cobró fue la conformación de la alianza UNEN en Capital Federal. Esto fue remarcado por los propulsores de las PASO, quienes subrayaron que se había logrado constituir una coalición con capacidad para contener diversos sectores y definir democráticamente sus candidaturas internas. La alianza UNEN, no obstante, se disolvió a los pocos meses de esos comicios.

En la elección presidencial de 2015 se registró competencia en Cambiemos,² Unidos por una Nueva Alternativa (UNA)³ y el Frente de Izquierda y de los

1 Con esta denominación se hace referencia a quienes propulsaron la legislación y a quienes mantuvieron los argumentos esgrimidos originariamente durante el debate posterior, la mayoría de estos citados a lo largo de este trabajo.

2 Integrada por la PRO (dirigido por Mauricio Macri), la UCR y la Coalición Cívica.

3 Integrada por el FR (dirigido por Sergio Massa) y un sector del peronismo no kirchnerista.

Trabajadores (FIT) (aunque meramente testimonial en los dos primeros casos). En 2019 no hubo competencia en las categorías nacionales más relevantes, pero los defensores de las PASO señalaron que, pese a ello, se habían celebrado algunas elecciones municipales y provinciales internamente disputadas.⁴ A esto agregaron que la presentación de listas consensuadas no es objetable *per se*, en tanto constituye una opción contemplada dentro de la legislación.

Sin embargo, al respecto, es necesario mencionar que el sistema de primarias fue incorporado sobre la base de que la mayoría de las fuerzas políticas existentes eran poco democráticas (aun con la presencia de una minoría que se regía bajo procedimientos democráticos propios). En consecuencia, la prevalencia de candidaturas de unidad implicaba una desnaturalización del sentido originario de las PASO y constituía un indicador de incumplimiento de la meta democratizadora originariamente propuesta.

Frente a esa constatación, otro de los argumentos expuestos por las y los propulsores de la legislación era que la presentación de candidaturas únicas en la mayoría de las fuerzas políticas se debía a cuestiones coyunturales y no estructurales. En ese sentido, se sostenía que la causa de esa anomalía residía en la displicencia y falta de voluntad política de las élites para impulsar competencia interna, algo que, a su entender, deberían propiciar espontáneamente, ya sea por razones principistas (incrementar la calidad de la democracia) (CINGOLANI 2015) o estratégicas (por un cálculo electoral, buscando ser recompensadas por las y los votantes por utilizar mecanismos de nominación más democráticos) (HOPKIN 2001; ALLES *ET AL.* 2020). En suma, se argüía que las élites —dada su miopía política— no habían percibido el beneficio electoral de someterse a los requerimientos de la legislación, por ello, no habían tenido la voluntad política de promover la celebración de primarias competitivas.

Sin embargo, si se depende de la buena voluntad de las élites existentes para modificar las prácticas partidarias, es porque la regla no cumple con el objetivo primordial de despojar a aquellas élites de su tradicional función selectora. Esto tiene su razón de ser en que, desde el punto de vista formal, la nominación de candidatas y candidatos sigue supeditada a la decisión de estas

4 Estas tuvieron lugar solo en algunas de las provincias que se adhirieron a la ley nacional (que son once en total).

cúpulas partidarias, facultadas para resolver si la agrupación política presentará competencia interna (LEY N° 26.571, ARTÍCULO 21).

En ese sentido, la legislación establece que sesenta días antes de las PASO deben estar conformadas e inscriptas las agrupaciones que compiten⁵ y diez días más tarde cada una de ellas debe tener resuelto si comparecerá con varias nóminas (que, se estima, deberían representar a los principales subsectores en los que aquella se divide) o, alternativamente, con una sola (que podría contener a dos o más de sus subsectores con más peso, factiblemente establecida tras una negociación consensuada entre estos).

La competición entraña mayores costos de transacción que la negociación interna. Por lo tanto, es plausible que las y los socios que saben de antemano que no están en condiciones de aspirar al premio mayor (es decir, colocar a una o un precandidato presidencial potencialmente ganador en las PASO) prefieran acordar un lugar secundario en las listas legislativas. También es factible que las y los candidatos populares dentro de un nicho, pero no necesariamente imbatibles dentro de su fuerza política, resuelvan eludir la competencia y correr con un sello propio. En suma, las restricciones a la competencia post-PASO desalientan la presentación de más de una candidatura en las fuerzas que compiten, y estimulan la prematura negociación y reparto de lugares en las nóminas definitivas y el no empleo de las PASO como instancia de selección de candidaturas ni de resolución de controversias.

Elección tras elección, esta situación suscitó polémica y reflató el debate público y académico, además, objetó a las PASO como herramienta de democratización partidaria y las concibió como una “gran (y altamente costosa) encuesta nacional” (GALLO Y PÉREZ ROUX 2021). Sin embargo, en 2021, las y los analistas y académicos favorables a las PASO sostuvieron que esta vez estas cumplieron su cometido originario, en la medida en que las coaliciones principales —el Frente de Todos (FdT), sucesor del Frente para la Victoria,⁶ y Juntos

5 Según la legislación, las agrupaciones pueden ser partidos políticos, confederaciones y alianzas electorales (Artículo 18). Manteniendo lo dispuesto en la legislación anterior (Ley N° 23.298), se define a la “alianza” como una agrupación transitoria, constituida al único efecto de participar en elecciones que, no obstante, puede continuar luego de la elección general y conformar una “confederación” (Artículo 6), esto es, una unión estable de partidos.

6 El Frente para la Victoria es el sector del peronismo que responde al kirchnerismo. En el FdT se integraron sectores peronistas que previamente se habían escindido.

o Juntos por el Cambio (JxC), continuador de Cambiemos— compitieron con, al menos, dos contrincantes en una importante cantidad de provincias.

En lo que sigue, se analizará cada uno de los aspectos que presuntamente se evidenciaron con las PASO 2021.

3. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

3.1 COMPETENCIA INTERNA IGUAL A DEMOCRATIZACIÓN

La democratización de los partidos no se limita a la selección de las candidaturas, sino que abarca cuestiones más amplias, como el manejo general de un partido político, cuán institucionalizado es, de dónde surgen sus autoridades, si se toman las decisiones consensuadamente, si existen mecanismos de control interno, etc. (FREIDENBERG 2003; KRELL 2009). En ese sentido, los métodos alternativos de nominación de candidaturas no se reducen a las primarias abiertas de todo el electorado, por un lado, y la elección “a dedo” del líder o aparato político, por otro, sino que existe una variedad de mecanismos intermedios que pueden considerarse democráticos e inclusivos (internas cerradas o elección en convención con delegadas y delegados señalados por las bases). La incorporación del sistema de primarias abiertas en la legislación surgió tras constatar que la mayoría de los partidos argentinos no estaban en condiciones de implementar ninguno de los otros métodos electivos democráticos disponibles. En un contexto en el cual los padrones partidarios presentaban irregularidades y sospechas de adulteración (GALLO 2011), se argumentaba que con este mecanismo se evitarían los habituales sesgos y distorsiones características de las internas opcionales unilaterales (NORRANDER 1996; KAUFMANN *ET AL.* 2003). En efecto, de los métodos democráticos existentes, las PASO son la opción de última ratio, en la medida en que es cuestionable obligar a la ciudadana o ciudadano a participar en la vida interna de una fuerza política de la que no forma parte (RAHAT Y HAZAN 2001; COLOMER 2002; MUÑOZ 2003; CROSS Y PILET 2013).

Aun así, para que las PASO cumplan con el propósito democratizador originario, no alcanza con que los partidos presenten más de una precandidatura. Para que la competencia constituya una ventaja, las primarias deberían permitir resolver la correlación de fuerzas al interior de la agrupación política a

favor de la o del postulante que mejor la represente entre las opciones internas en disputa. Efectivamente, si se consideran los argumentos presentados anteriormente, una agrupación podría optar por instalar una competencia formal con el mero objeto de ser premiada por la ciudadanía, lo cual, no obstante, podría acarrear un inconveniente adicional. En este contexto en el cual existe una acotada distancia temporal entre la conformación de las entidades para competir y la presentación efectiva de competencia interna, si esta última es tomada como un objetivo en sí mismo, descontextualizada del marco de aplicación (a saber, existencia de contendientes competitivos dentro de un espacio partidario común), puede estimularse la disposición a una disputa artificial carente de sustancia con el mero objeto de atraer votantes.

Un contexto de personalización de la política y excesiva gravitación de las adhesiones individuales facilita que figuras externas a determinada coalición propongan abrir la interna con una finalidad puramente electoralista. Eso sucedió de cara a las PASO de 2017 en la Capital Federal, cuando dos figuras ajenas a ambas coaliciones (Martín Lousteau, dentro del por entonces oficialismo, e Itai Hagman por la oposición) llamaron a hacer un uso estratégico de este instrumento.⁷ En ninguno de los casos dio resultado: el primero no fue aceptado como contendiente y el segundo no calificó para la elección general. En los comicios de 2019, ambos dirigentes concertaron previamente sus lugares en las listas de sendas coaliciones principales (JxC y FdT, respectivamente) y obtuvieron cargos.

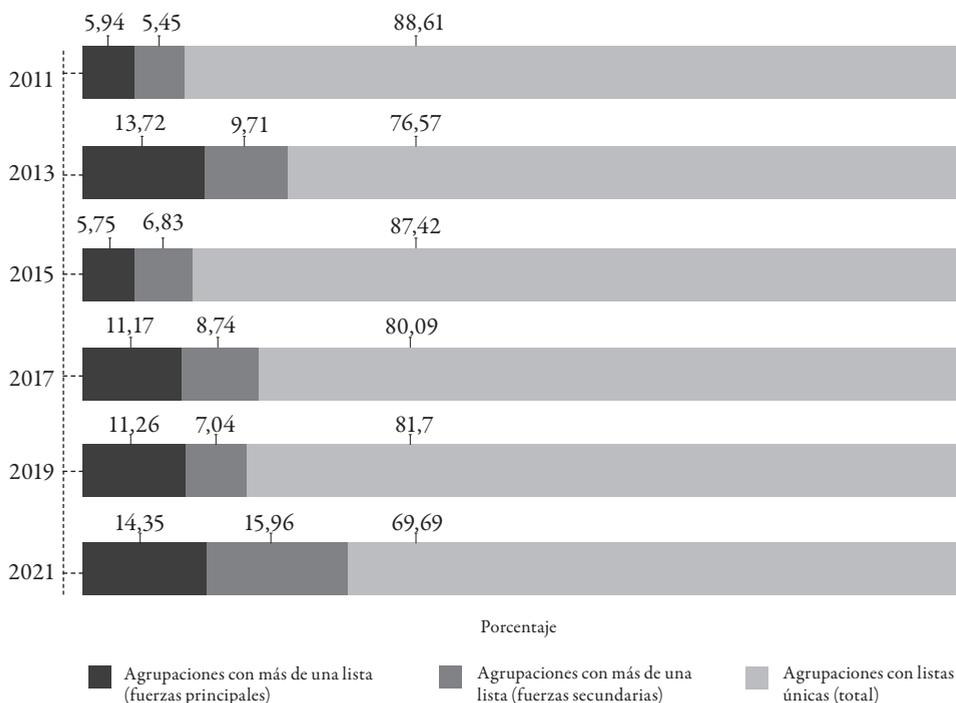
Por otro lado, en las elecciones de las y los diputados nacionales se aplica una fórmula de proporcionalidad para la integración final de las listas. Por ello, es necesario considerar también las condiciones que los agrupamientos imponen en sus reglamentos para la participación de las o los derrotados en la boleta definitiva. Como las reglas las redactan los sectores internos dominantes, es frecuente que se estipulen umbrales restrictivos que impiden que las o los desafiados se integren en las nóminas finales, aun obteniendo considerable apoyo interno. Por ejemplo, en las PASO de 2017, la lista radical en La Pampa sacó un 31,06% y la de Santa Cruz un 27,79% (GALLO 2021). En ninguno de los dos casos sus miembros participaron en las nóminas definitivas de Cambiemos.

7 En 2021 ocurrió con Facundo Manes (esto se verá cuando se aluda a las o los *outsiders*).

Pero, aun aceptando que la competencia entre candidaturas —con todas sus limitaciones y falencias (algunas de las cuales serán desarrolladas más adelante)— es más virtuosa que su imposición unilateral, lo sucedido hasta ahora es lo siguiente:

GRÁFICO 1

PASO legislativos (total país)



Fuente: Elaboración propia a partir de electoral.gob.ar

Nota: Cada fila representa la totalidad de agrupaciones que se presentaron en cada PASO en la categoría de diputados nacionales. Se distingue entre las que compitieron con lista única y las que presentaron más de una candidatura. Dentro de esta última categoría se diferencia entre fuerzas principales (considerando los dos partidos más votados de cada distrito, que eventualmente podían ubicar a un derrotado interno en un cargo expectable dentro de la lista definitiva) y las fuerzas minoritarias.

Como se observa, la mayor parte de las fuerzas han participado con listas únicas y, de las que presentaron competencia, más de la mitad eran agrupaciones minoritarias. Además, la cantidad de primarias competidas y la relevancia de la fuerza que las implementa exhibe leves oscilaciones a lo largo de los años, sin seguir un patrón determinado, lo cual impide anticipar una tendencia creciente a futuro.

De hecho, de 2011 a 2013 se duplicó el número de agrupaciones con competencia, que dio lugar a que se creyera que podía iniciarse un ciclo ascendente en esa dirección. Solo se observa que, como es de suponer, en elecciones de renovación parlamentaria (2013, 2017 y 2021) hay más listas con competencia que en comicios concurrentes con los presidenciales (en los que, como se examinó, prevaleció ampliamente la presentación de candidaturas únicas).

Finalmente, la democratización supone —como se verá a continuación— no solo otorgar oportunidades para la competencia ocasional a sectores minoritarios otrora relegados, sino también garantizar que esos sectores permanezcan dentro de sus agrupamientos originarios más allá del ciclo electoral, operando como unidades organizadas y coherentes dentro del juego político.

3.2 DISMINUCIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN PARTIDARIA Y CLARIFICACIÓN DE LA OFERTA ELECTORAL

Las y los defensores de las PASO señalan que con estas elecciones se consiguió ordenar la oferta y reducir la fragmentación (tanto electoral como parlamentaria), lo cual brinda una solución a dos problemas preexistentes: uno, la sobreabundancia de opciones en el cuarto oscuro (recinto de votación) que provocaba confusión en el electorado y, dos, la excesiva cantidad de bloques partidarios en el Congreso que dificultaba la gobernabilidad. Respecto al primer punto, la cantidad de listas que se presentaron en cada elección, en los últimos veinte años, es la siguiente:

TABLA 1

Cantidad de listas a diputaciones nacionales en competencia (1999-2021)

Año	PASO	Elecciones generales
1999	-	174
2001	-	232
2003	-	264
2005	-	256
2007	-	324
2009	-	236
2011	249	151
2013	270	140
2015	237	104
2017	324	139
2019	218	106
2021	280	135

Nota: La línea negra entre 2009 y 2011 divide las elecciones previas a las PASO de las posteriores a la implementación de esta medida.

Fuente: Elaboración propia a partir de electoral.gob.ar

De todo lo exhibido en la Tabla 1, las y los partidarios de las PASO habitualmente resaltan que el número de listas que compete en las elecciones generales representa la mitad de las que participan en las PASO (DE LUCA 2021; TCHINTIAN Y VRONKISTINOS 2021) con el objetivo de mostrar el potencial del sistema para reducir la oferta electoral definitiva. Pero, nuevamente, se pierden de vista dos cuestiones: por un lado, los costos que acarrea a la electora o elector ingresar dos veces seguidas (en las PASO y en la elección real) al cuarto oscuro, lo cual aumenta su confusión e incrementa la opacidad de la oferta electoral. Por otro lado, que las primarias abiertas son un mecanismo de coordinación en distintos niveles. En la medida en que una efectiva coordinación en el plano de las élites implica la reducción del número de competidores (COX 2004). La fase de la negociación y de inscripción de alianzas para las PASO

debería operar como un primer momento de abandono estratégico por parte de contendientes marginales y como una instancia de asociación entre sectores minoritarios similares que buscaran evitar la descalificación.

No obstante, la cantidad de opciones en competencia en las PASO no disminuyó. Por el contrario, en las PASO 2021, se observa el segundo número más alto en primarias. Inclusive, en la provincia de Buenos Aires hubo 28 listas (la cifra más alta de nóminas legislativas presentadas en el distrito desde la recuperación democrática hasta la fecha). Esto indica que los incentivos para la entrada en la competencia de “microemprendimientos políticos personales” no solo no se redujeron, sino que se incrementaron respecto de las elecciones previas, favorecidos por la propia legislación que conserva un nivel bajo de exigencia para formar y mantener partidos (NOTICIAS 2021).⁸

En ese sentido, recurrentemente se exhibe el caso del FIT como emblema de coordinación exitosa de pequeñas fuerzas de izquierda que, gracias a su unificación, obtuvieron resultados históricos, lo cual se tradujo en un bloque propio de diputados nacionales. De todos modos, por un lado, en los últimos años volvieron a emerger las diferencias que históricamente habían dificultado que estas fuerzas se presentaran unificadamente en las elecciones.⁹ Por otro lado, la exaltación continua y permanente del caso del FIT evidencia que se trató de una excepción. Efectivamente, a lo largo de estos diez años, los demás partidos pequeños compitieron de modo independiente. En la elección de 2021 fue particularmente llamativa la presencia de múltiples partidos monotemáticos (*single issue parties*) “provida” o “celestes”¹⁰ que no alcanzaron el umbral dispuesto en las PASO. A esto se suma la presencia de otros sectores de derecha que también defendían la misma postura respecto a ese *issue* —la derecha libertaria (que se presentó, a su vez, en dos provincias, en frentes separados)— dentro de los cuales podrían haberse integrado aquellos minúsculos partidos para competir.

8 No se redujo el número de entidades partidarias reconocidas legalmente (ABAL MEDINA Y TULLIO 2020). En Argentina hoy existen 657 partidos reconocidos a escala federal (NOTICIAS 2021).

9 En las PASO 2021 compitieron cuatro listas de izquierda en CABA y al menos cinco en provincia de Buenos Aires, lo que incrementó la percepción de una izquierda nuevamente dividida, confinada a permanecer en su histórico lugar testimonial.

10 Representantes de una de las posiciones del debate en torno a la legalización de la IVE (interrupción voluntaria del embarazo). Se trató de un asunto que suscitó una de las movilizaciones de masas más relevantes de los últimos tiempos en Argentina, que se convirtió en un asunto polarizante (GRINSTEIN Y GALLO 2021).

Por lo tanto, esta situación ilustra que el piso legal hasta ahora no ha tenido incidencia como incentivo a la conformación de coaliciones entre partidos minoritarios ni como disuasorio de su presentación sin chances. A esto se puede agregar que el elemento que emerge como novedad en las últimas PASO es la conformación de una coalición de derecha libertaria que se presenta como opción antipolítica, antipartidos, antiderechos y antidemocrática,¹¹ cuando, paradójicamente, con esta legislación se procuraba ampliar derechos, recuperar la centralidad de la política y fortalecer a los partidos.

En consecuencia, los efectos de las PASO sobre la fragmentación electoral no resultan auspiciosos. Respecto a la reducción de la fragmentación parlamentaria, cabe mencionar que esta no fue producto del carácter filtrante de las PASO (ya que, desde 1983, ningún partido había obtenido bancas con menos del 1,5% de los votos válidamente emitidos) (GALLO 2021) ni tampoco de la configuración de alianzas estables. Por el contrario, hasta ahora, para cada elección se han conformado coaliciones *ad hoc*, muchas de las cuales se disolvieron una vez transcurridas las elecciones, de modo que establecieron otros armados provisorios con componentes cruzados. Efectivamente, con la cláusula del *sore loser law* se encorseta a los actores políticos durante cada ciclo electoral concreto; pero no se impide que la migración o desplazamiento partidario se produzca antes o después de este ciclo (GALLO 2021).¹² Pese a ello, quienes apoyan las PASO dan cuenta de que desde 2019 (hace tan solo dos años)¹³ puede observarse la contracción en la cantidad de bloques legislativos, gracias a la conformación de dos grandes interbloques (FdT y JxC) con correlato en la acción parlamentaria y de gobierno (ABAL MEDINA Y TULLIO 2020).

11 La Libertad Avanza de Milei, que salió tercera en la Ciudad de Buenos Aires, además de presentarse como una opción antisistema y anticasta, contenía en sus listas a figuras que reivindicaban la última dictadura militar.

12 Desde que rige la ley, de las quince alianzas electorales para competir a nivel presidencial, nueve se han disuelto y tres subsisten como partidos asociados.

13 El promedio de bloques parlamentarios entre 1999-2011 era de 35,17. Entre 2011-2019, de 42,25. Recién en 2019 cobraron relevancia los interbloques (DEGIUSTTI Y SCHERLIS 2020).

TABLA 2

Concentración en elecciones legislativas y presidenciales (últimos veinte años)

Año	Concentración legislativa	Concentración presidencial
1999	84,52	86,64
2001	61,18	-
2003	53,22	46,69
2005	49,56	-
2007	57,69	68,33
2009	60,23	-
2011	66,08	65,25
2013	55,19	-
2015	72,3	71,23
2017	61,56	-
2019	85,63	88,52

Fuente: Elaboración propia a partir de electoral.gob.ar

Los defensores de las PASO resaltan que, en los años recientes, se han conformado dos arreglos supraabarcativos que —a pesar del cambio de integrantes, denominación y morfología— representan dos proyectos políticos claramente diferenciados, visiblemente identificables por la ciudadanía. Sin embargo, cabe señalar que, en la elección de 2021, de las y los diputados nacionales que renueva el FdT, el 40% fue electo dentro de una lista por entonces ajena al kirchnerismo. Y dentro de JxC, dos de los diputados nacionales que terminan su mandato en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) iban en la boleta de Evolución, que había rivalizado con el oficialismo cambiemita. Mientras que, en Santa Fe, una de las listas internas estaba integrada por funcionarias o funcionarios del gobierno socialista, histórico contrincante de la Propuesta Republicana (PRO) en la provincia. A esto se agrega que el massismo (componente central del FdT) es aliado provincial de JxC en tres de las provincias que esta coalición gobierna. En efecto, esa supuesta divisoria ideológica responde más a relatos desplegados por sendos bloques que a un criterio ordenador de las preferencias ciudadanas y no sintetiza la pertenencia ni afinidad de los sectores asociados.

En realidad, la (aparente y transitoria) concentración de los apoyos observada en la actualidad es producto de las características propias del sistema de elección presidencial argentino, de los rasgos específicos del sistema de primarias abiertas en general y de las cláusulas impuestas con el régimen de PASO, en particular. En primer lugar, el carácter fuertemente presidencialista del sistema promueve que la competencia por la primera magistratura se torne central y excluyente, al tiempo que la doble vuelta con mayoría calificada y umbral (que opera virtualmente como un sistema de mayoría simple) estimula la concentración electoral entre dos candidaturas (SHUGART Y CAREY 1995; Jones 1995) y la activación del eje gobierno–oposición en la decisión del voto (SERRAFERO 1997). En segundo lugar, estos rasgos se refuerzan por la tendencia a la promoción de la personalización de la representación y el fomento de la plebiscitación de la política, propio del mecanismo de primarias (GALLAGHER Y MARSH 1988; IGNACI 2019). En tercer término, las restricciones impuestas a los competidores de las PASO han generado una lógica de suma cero y una consiguiente ordenación prematura de las opciones en torno a las alianzas forjadas alrededor de potenciales presidenciables. Paradójicamente, en un sistema de tres vueltas (con PASO, elección general y balotaje), la expectativa prevista sería que las y los votantes de las alternativas expelidas en las dos primeras fases se reacomodaran entre las dos opciones más viables recién cuando se llega a la tercera fase. Sin embargo, los elementos mencionados han promovido que el ejercicio del voto útil por el “mal menor”, previsto para la última instancia, se adelantara al primer hito de la competencia electoral.

En efecto, la profundización de la divisoria gobierno/oposición (denominada coloquialmente la *grieta*,¹⁴ representada por las dos figuras más rechazadas de la política argentina¹⁵) ha derivado en que fuerzas partidarias —que admiten tener importantes diferencias entre sí y que no responden por acciones u omisiones de sus socios tangenciales— se agruparan ante la presunta necesidad de

14 Expresión utilizada para denominar una división binaria de la política argentina entre kirchneristas y antikirchneristas, que ha ocasionado un enfrentamiento político y cultural generalizado (RODRÍGUEZ Y TOUZON 2019). Dependiendo desde qué lado de la grieta se efectúe la caracterización, se dice o bien que la disputa se establece entre un modelo mercadointernista, con el rol de un Estado muy presente y otro privatista, que quiere la desregulación económica. O alternativamente, que la divisoria es entre un modelo populista y autoritario, que tiene como norte deseable a Venezuela, Cuba y Nicaragua, y otro republicano, defensor de las libertades cívicas y la ética administrativa.

15 Los expresidentes Cristina Fernández de Kirchner (CFK) y Mauricio Macri (MM), respectivamente.

enfrentar a un “mal mayor”.¹⁶ Esto, a su vez, torna engorroso establecer responsabilidades públicas, lo cual incumple con el objetivo de incrementar la capacidad de control de los representados sobre los representantes, la cual reside en la observancia y sujeción de las y los dirigentes a una agenda política prefijada y a un programa consistente (ALMOND Y POWELL 1978; KITSCHOLT 1989; SANDRI *ET AL.* 2015).

En definitiva, se constituyeron dos amplios bloques multipartidarios a partir de la gestación de identidades negativas, que no responden a posicionamientos programáticos de fondo, con socios oportunistas que entran y salen continuamente de aquellos. Esto está muy lejos del objetivo inicial de las PASO que apuntaba a consolidar una regularidad basada en la presencia de construcciones políticas más cohesivas e identificables para las y los electores, forjadas a partir del alineamiento de fuerzas ideológica o programáticamente afines.

Respecto a la caracterización de una presunta tendencia hacia la estabilización del voto, en línea con lo expuesto, con fuerzas políticas inconsistentes que presentan cambios abruptos en sus orientaciones se dificulta el mantenimiento de patrones estables de votación (MAINWARING Y SCULLY 1995) y, al mismo tiempo, dos años es un tiempo demasiado corto como para extraer conclusiones de esa naturaleza. Aun remontándonos a 2015 (año en el que se conformó Cambiemos), no hay ningún elemento que permita establecer que las organizaciones partidarias hayan ido adquiriendo enraizamiento en la sociedad y estructuren las preferencias de la ciudadanía a través del tiempo. Para ello, debería observarse una continuidad en el comportamiento electoral de las o los ciudadanos que apoyan las mismas alternativas, a nivel local, parlamentario y presidencial (MAINWARING Y SCULLY 1995). En este caso, considerando solo las elecciones nacionales¹⁷ (PASO y generales) transcurridas en los últimos seis años se obtiene que, como máximo, 5,5 millones de votantes eligieron a una de las dos grandes coaliciones en todas las instancias celebradas.¹⁸ Esto implica

16 El argumento esgrimido por sectores de ambos espacios era la imperiosa necesidad de evitar que el “mal mayor” continuara o volviera al poder. De esta manera, se justificaba el acuerdo provisorio con fuerzas que —se admitía— presentaban importantes diferencias, presentes y pasadas (AISICOFF 2019).

17 Ni siquiera se consideran las elecciones provinciales, que darían una desproporción aún mayor.

18 Cálculos propios sobre la base de Gallo (2021). Con el cruce de los datos electorales, se obtiene que poco más de un 20% del electorado votó en todas las instancias nacionales entre 2015 y PASO 2021 por alguno de los dos grandes bloques existentes.

que, hasta ahora, el arraigo de ambos bloques es de alrededor del 45% (o menos) del electorado estable (muy lejos de los valores obtenidos a lo largo del periodo bipartidista de fines del siglo XX, durante el cual radicales y peronistas concentraron entre el 60% y el 75% de las voluntades por casi dos décadas).

En suma, lo que se ha logrado hasta el momento es simplificar la oferta electoral forzada, artificial y circunscripta en el tiempo, configurada en torno a dos entidades que concitan más rechazos que adhesiones ciudadanas. Las organizaciones existentes están muy lejos de transitar por un proceso de consolidación e institucionalización, que debería observarse en el desarrollo de intereses en el mantenimiento de la organización y en el desarrollo y la difusión de lealtades organizativas (PANEBIANCO 1990).

Actualmente, en Argentina, ninguna de las dos grandes agrupaciones devino en un fin en sí mismo para sus miembros, que carecían de suficiente claridad programática e ideológica como para proporcionar coherencia y capacidad de acción a su dirigencia y para facilitar el compromiso de simpatizantes y adeptos. Como se mencionó, se desarrollaron marcas partidarias puramente negativas, que no ofrecen incentivos identitarios que permitan concitar la adhesión ciudadana y la participación militante. Es decir, ninguno de estos dos bloques cuenta con un cuerpo colectivo de activistas continuo y estable —que comparta una identificación coalicional/suprapartidaria— que constituya la fuente de la que puedan generarse nuevas camadas de recambio dirigencial y de la que puedan surgir las y los candidatos alternativos que compitan democráticamente en las PASO.

Estas falencias se potencian a raíz de las características del régimen de PASO, que supone que la discusión de las candidaturas internas se transforme en un asunto de debate y deliberación público. Efectivamente, desde que rige este sistema, se ha instaurado una dinámica mediante la cual la campaña proselitista y la presencia mediática de las y los candidatos se despliega —formal o informalmente— durante aproximadamente seis meses. Tan solo un año y medio después de la asunción de las o los postulantes electos, se vuelve a entrar en campaña para las siguientes PASO. En consecuencia, las y los potenciales competidores —que pueden permanecer en el mismo espacio político, integrarse a otro o crear uno nuevo— primero se someten a tensas negociaciones

para el armado de listas¹⁹ y luego orientan la mirada al público amplio sobredimensionando los recursos propagandísticos y exacerbando las lógicas electorales.

En este contexto, existe un espacio limitado para el desarrollo del *party on the ground* (KATZ Y MAIR 1990): no se promueve la movilización de ciudadanas y ciudadanos hacia la consecución de metas comunes ni la participación “desde abajo” para elaborar estrategias políticas generales. Y, como consecuencia, la renovación de la política no se produce a partir del posicionamiento de nuevos cuadros dirigenciales en las estructuras partidarias en reemplazo de la dirigencia existente, sino que esta tiene lugar a través de la introducción de *outsiders* o figuras ajenas a la política, carentes de militancia o de experiencia en la gestión pública.

No solo están las y los *outsiders* que compiten con el sello de un partido minúsculo sin representatividad (por ejemplo, la vedette Cinthia Fernández en Unite), sino también aquellas y aquellos que se presentan por partidos históricos centrales de las coaliciones principales. Esto último sucedió con Manes (provincia de Buenos Aires) o Carolina Losada (Santa Fe) que se postularon por la Unión Cívica Radical (UCR) dentro de Juntos, ninguno de los cuales había participado ni orgánica ni inorgánicamente en el partido y se afiliaron recién en 2021. Paradójicamente, para revitalizar a los partidos, se convoca a figuras que están bien posicionadas en el mercado electoral por su ausencia de filiación partidista y compromiso identitario con las fuerzas políticas existentes. Un partido como la UCR que mantiene una estructura territorial, pero carece de apoyo electoral nacional y de figuras convocantes apeló a este recurso para compensar esas falencias y lograr disputar poder a su rival interno el PRO, en un momento de su decadencia luego del fracaso de la experiencia gubernamental macrista. Facundo Manes se presentó dentro de Juntos, con el sello de la UCR, para desafiar a Diego Santilli (precandidato del PRO) y señaló recurrentemente que él nunca había pertenecido ni apoyado ni adherido la gestión gubernamental de la coalición de la que buscaba constituirse como su postulante más representativo.²⁰

19 Otro de los inconvenientes de que las opciones se dispongan dentro de alianzas tan amplias y abarcativas es que el reparto de lugares en las listas (en las que, además, se debe respetar el principio de paridad de género) deviene una instancia sumamente compleja y disputada.

20 Para mayor información consulte <https://www.infobae.com/politica/2021/07/29/facundo-manes-yo-no-fui-parte-de-cambiamos-no-perteneci-al-gobierno-de-macri-ni-de-vidal/>

A esto se suma que las primarias abiertas, como mecanismo de nominación, favorecen la personalización de la selección y la autonomía de las y los ganadores respecto de su fuerza política (GALLAGHER Y MARSH 1988; WATTENBERG 1998; HOPKIN 2001). En consecuencia, por un lado, una agrupación no solo no se torna más democrática por presentar a postulantes ajenos, no identificadas o identificados con su historia ni con sus prácticas, sino que, además, corre el riesgo de convertirse en una tarima para emprendimientos políticos personalistas. A su vez, el pluralismo coalicional tampoco se logra por medio de la conversión de uno de los principales partidos asociados en un “vientre de alquiler” a través de la mercantilización de puestos y cargos (CARRANZA Y CHUQUILLANQUI 2019) o en un sello vacío que habilita una suerte de colonización dentro de una alianza a la que se efectúan, más cuestionamientos que aclamaciones y a la que se concibe —aun permaneciendo adentro— como un “mal menor”.²¹

En este sentido es necesario agregar que no se produjo una sustitución de la pelea de aparatos por la movilización ciudadana, sino una superposición de aquella a las lógicas que prevalecen en las PASO (en las que impera la presencia mediática y la exaltación de la novedad). En efecto, en las PASO 2021 en la provincia de Buenos Aires, de los 53 municipios que gobierna JxC, Santilli ganó, con dos excepciones, en aquellas con intendencias en manos de la PRO y Manes se impuso en todos los distritos radicales.²²

Por otro lado, en su momento, las y los defensores de las PASO habían señalado que la recurrente presentación de candidaturas únicas era producto de la miopía política de las élites que no habían percibido el potencial beneficio electoral de la competencia interna. En esa misma línea, actualmente remarcan como un logro que, en los comicios de 2021, las PASO permitieron quebrantar la capacidad decisoria de los jefes partidarios nacionales (CFK y MM).²³ Sin embargo, como se mencionó en apartados anteriores, siempre

21 Tanto Manes como Losada, recién llegados a su espacio, efectuaron fuertes críticas y denuncias a miembros de la PRO (ROSARIO 3 2021).

22 Para mayor información consulte <https://www.lanacion.com.ar/politica/resultados-de-las-paso-2021-el-mapan-tiempo-real-nid13092021/#/diputados/p02>

23 En la provincia de Santa Fe, Rossi compitió contra la voluntad de CFK. En JxC, en Capital Federal se bajó de su candidatura la elegida por Macri y, en Córdoba, surgieron desafiantes (que resultaron triunfadoras y triunfadores) a las y los postulantes respaldados por el expresidente.

existió la posibilidad de recurrir a la competencia interna en las PASO para dirimir controversias. Aunque, si las o los líderes nacionales tienen control dentro de la fuerza política, estos cuentan con recursos efectivos para frenar la emergencia de contendientes internos inesperados sin la necesidad de recurrir a las PASO.²⁴ Si este mecanismo sirviera a sus propósitos iniciales, debería poder generar este efecto en momentos de auge del liderazgo partidario/presidencial, lo que constituye precisamente la herramienta de equilibrio y horizontalidad dentro de la organización.

En consecuencia, la existencia de competencia interna (aún limitada) en esta elección primaria es producto no de los incentivos que las PASO proporcionan para la emergencia de contrapesos internos al poder de los líderes, sino de la fragilidad de las identidades construidas en torno a dos opciones negativas mutuamente excluyentes. Estas dos opciones están inextricablemente asociadas con sus respectivas figuras dominantes, que manifiestan la orfandad y debilidad interna de los dos agrupamientos centrales del sistema político nacional.

3.3 INCERTIDUMBRE DEMOCRÁTICA

Otro de los cuestionamientos que se habían realizado al sistema durante sus primeros años de aplicación era que, al no existir la competencia interna en las PASO, se ponía en riesgo el principio de garantía de incertidumbre en las definiciones, requisito indispensable de la práctica democrática.

Las respuestas que se esgrimían ante este argumento giraban en torno a la idea que, de las dos dimensiones que la incertidumbre en las PASO posee (una concerniente a los resultados de cada primaria abierta y otra vinculada al orden general en el que se ubican los agrupamientos que compiten tras las PASO), hasta ahora las primarias se desenvolvían satisfactoriamente en la segunda de ellas. En los comicios 2021 se sostuvo que tampoco podían ponerse objeciones respecto a la primera dimensión, ya que en esta ocasión los pronósticos de las PASO eran, por primera vez en la historia del mecanismo, verdaderamente inciertos. A esto se le agrega la incógnita respecto de una posible reorientación

24 En 2015, CFK convocó a las y los aspirantes a competir contra Scioli a que se propinaran un “baño de humildad”, lo que ocasionó el retiro estratégico de Rossi, Taiana, Navarro, entre otros. En 2017, en el kirchnerismo, el desafío a la líder condujo a que ella decidiera escindirse de su propia fuerza partidaria; en Cambiemos, la PRO vetó todas las precandidaturas radicales. En 2019 se especuló sin éxito con una PASO oficialista (entre el incumbente y algún radical) y con la postulación de Vidal en lugar de Macri.

del voto post-PASO, que influye incluso sobre los guarismos en los comicios generales. En efecto, se especuló con la posible fuga de votantes de López Murphy (JxC) a la derecha libertaria de Milei en Capital Federal o de Manes a alguna otra opción ajena a la *grieta* en provincia de Buenos Aires.

Al respecto, cabe señalar lo siguiente: si bien la expectativa es que se produzcan cambios en el comportamiento de la ciudadanía entre una fase y otra, y que se obtenga una distribución de apoyos diferente en ambas, la incertidumbre e impredecibilidad pueden ser problemáticas si generan turbulencias en el escenario electoral. En otras palabras, la existencia de primarias divisivas y contiendas conflictivas (como las mencionadas en Juntos en provincia de Buenos Aires o Santa Fe) puede ocasionar una migración masiva de adherentes de los sectores internos derrotados, con aleatoriedad en la transferencia de votos entre las fases. Esto conlleva perjuicios posteriores en el desempeño del partido o frente en la elección general, además, afecta la cohesión partidaria y el buen funcionamiento institucional (KEY 1964; BOIX 1998; ATKENSON 1998).

En este sentido, la capacidad de retención entre las fases (PASO y elección) es un indicador de fortaleza y de homogeneidad intracoalicional. Esto se conecta con lo anteriormente expuesto: este sistema genera tendencias centrípetas a la hora de concertar, pero tendencias centrífugas a la hora de gobernar. En efecto, si las opciones disponibles en las PASO se englobaran o enmarcaran dentro de estructuras partidarias/coalicionales que “significaran algo” en términos políticos, funcionando como guías tácticas para las y los electores, constituyéndose en alternativas mínimamente estables, identificables y distinguibles entre sí, no debería presuponerse —ni mucho menos exaltarse como virtud— una fuga significativa de votantes entre fases.

Esto refuerza lo antedicho: los dos bloques existentes en la Argentina actual no representan paradigmas identificables para la ciudadanía, que trascienden la adhesión tangencial a figuras individuales, sino que constituyen dos armados oportunistas, carentes de cualquier tipo de halo integrador que otorgue sentido, consistencia y unidad a los subsectores que los integran.

3.4 EFECTO INFORMACIONAL DE LAS PASO: MÁS OPCIONES PARA LA CIUDADANÍA Y PARA LAS Y LOS CANDIDATOS

Inicialmente se mencionó que los resultados de las PASO proporcionaban información estratégica para tomar decisiones tanto a las y los votantes como a las y los candidatos (PIKIELNY 2019). Ese argumento, con el paso de los años, fue adaptándose a la idea de que con partidos que ya no ofrecen información relevante sobre qué representan ni qué programas promueven, las primarias abiertas brindan pistas que ayudan a las y los votantes a decidir (PAGE 2019). De esta manera, se advierte la contradicción respecto del corpus argumentativo inicial que respaldó la reforma, según el cual las PASO primero contribuirían al fortalecimiento de los partidos y, a partir de allí, una vez configurado un sistema partidario con diversas alternativas consistentes, las y los electores podrían obtener de ellas información con contenido político. Pero en un contexto en el que no se exponen ideas ni paradigmas que comparten un ideal de bien común, la información que puede adquirirse en un evento como las PASO es insubstancial, orientada a temáticas coyunturales y centrada tan solo en las particularidades personales de las y los postulantes.

De este modo, el objetivo propuesto de las PASO era otorgar a la ciudadana y ciudadano más opciones electorales (sucesivas y no simultáneas) con diverso grado de abstracción en su identificación identitaria, lo cual, como se expuso, implicaba la coexistencia de un nivel micro (subcoalicional o subpartidario) y uno macro (coalicional o partidario). Teóricamente, las pistas provistas en las PASO deberían ayudar a las y los votantes a tomar una decisión en la elección general y emitir un voto fundamentado en sus preferencias a partir de creencias y expectativas más claras y fiables. Sin embargo, los elementos ya mencionados, sumados a otros factores (comunicacionales, relativos al calendario electoral y referido al comportamiento de la ciudadanía), distorsionan la lectura comprensiva de la información provista en las PASO, de modo que obstaculiza que esa ecuación se efectúe apropiadamente.

En realidad, se ha generado, en cada ciclo electoral, una suerte de *omnicracia* interna, en la que se vota más veces por las mismas opciones. Pero estas opciones se reconstituyen y rearticulan de elección en elección. En ese sentido, las PASO no permiten elegir a la alternativa micro que mejor represente a la

entidad macro, en la medida en que es plausible que el sector subcoalicional o subpartidario forme parte de otro armado alternativo (e incluso rival) en turnos subsiguientes. Por lo tanto, la ampliación del voto a tres instancias no permite combinar lo general con lo particular, sino que desde el comienzo la o el elector se ve compelido —a partir de esta caracterización binaria forzada, fogueada por los medios de comunicación (EBERL *ET AL.* 2017)— a señalar una opción muy general con el objeto de evitar la división subóptima de los votos anti, sin que quede espacio para introducir matices ni agregar contenido.

Curiosamente, las y los defensores del sistema han reportado, como un dato alentador, la existencia de comportamientos muy estratégicos en una porción del electorado opositor, que habría reorientado su voto entre las PASO y la elección general (PAGE Y ANTENUCCI 2019). Es decir, las y los defensores de las reglas vigentes conciben como válido que se utilice la divisoria “gobierno-oposición” —que separa tan solo a aquellas y aquellos que detentan el poder actualmente de quienes procuran hacerlo en el corto plazo— como criterio de reagrupamiento de preferencias (lo cual, a su vez, potencia la polarización entre dos opciones negativas). Sin embargo, cabe señalar que la búsqueda de poder, desvinculada de cualquier otra consideración valorativa o axiológica, vacía de contenido a la política (BOBBIO 1996). Por lo tanto, cuanto menor consistencia haya entre los valores políticos más abstractos y permanentes, menor será la eficacia de las PASO como procesadores de información política a la hora de condicionar el voto ciudadano.

4. CONCLUSIÓN

Tras diez años de la implementación de las PASO se ha evidenciado el incumplimiento de las metas originarias y se manifestaron las falencias sistémicas de la normativa. Sin embargo, las y los defensores de las PASO siempre las concibieron como el instrumento adecuado para aquellos menesteres, aduciendo que la tergiversación de la intención reformista inicial era atribuible a factores de carácter coyuntural. En el momento actual, muchos de las y los adeptos a esta regla creen encontrar fundamentos más rotundos para respaldar su posición, en el entendido de que en las elecciones 2021 las ventajas originalmente propuestas son efectivamente tangibles.

En este análisis se ha procurado evidenciar la contradicción entre objetivos teóricos y parámetros para la evaluación empírica. Para ello, se ha diseccionado cada uno de los argumentos esgrimidos para hallar benevolencia en el mecanismo a raíz de virtudes forzadas (la competencia por la competencia misma), infundadas (la atribución de estabilidad y consistencia a coaliciones insuficientemente estables y consistentes) o riesgosas (la incertidumbre a cualquier precio). Estas suponen la no superación de la contradicción implicada en la idea de que las PASO son la herramienta apropiada para adaptarse a un sistema deficitario, cuyas falencias se han profundizado a lo largo de sus diez años de aplicación.

En efecto, con las PASO, las y los ciudadanos —convocados a constituir el cuerpo selector de los partidos— han quedado relegados a su condición de votantes esporádicos de fuerzas políticas a las que siguen considerando ajenas y poco representativas, y se remiten a elegir el nombre de la o del que decide lo que ya está decidido. La introducción de las PASO no supuso que las élites partidarias dejaran de tener el control y potestad sobre la selección de candidaturas, sino que favoreció que estas coexistieran desorganizadamente con lógicas electoralistas asociadas a la preminencia mediática y a la mercadotecnia (con la sobrevaloración de los *outsiders*) y prácticas propias de la política tradicional (como el clientelismo y el peso del manejo de los aparatos partidarios).

Originariamente, con las PASO se buscaba expeler a los partidos *flash*, “sellos de goma”, personalistas, y promover, en cambio, la revitalización y el fortalecimiento de los partidos políticos (ABAL MEDINA 2010; TULLIO 2010). No obstante, casi de inmediato se reconoció que los partidos ya no constituían las unidades de competencia principales del juego electoral y fueron reemplazados por alianzas o arreglos lábiles, electoralistas y atados a liderazgos personales. El argumento principal trocó entonces hacia la constatación de que, en los últimos años, se había producido una ordenación, en tanto podían identificarse dos grandes bloques supraabarcativos que estructuraban el campo político. Sin embargo, lo que se instauró fue un esquema bicoalicial precario, incapaz de reflejar una pluralidad programática sustantiva y de lograr la apropiada representación de un electorado fragmentado en sus preferencias.

A partir de este análisis, se concluye que los efectos negativos observados a lo largo de esta década son consecuencias de las contradicciones intrínsecas

de los objetivos propuestos con las PASO y de la confusión entre los beneficios teóricos trazados por quienes las efectuaron y las motivaciones políticas reales de las y los actores con capacidad decisoria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal Medina, Juan. 2010. "Mayor democracia y equidad en los partidos y en el Estado". *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo: CLAD.
- Abal Medina, Juan, y Alejandro Tullio. 2020. "Qué pasó con las PASO. Lecciones de la reforma política de 2009 a casi diez años de su implementación". *Infobae*, Noviembre 14. <https://www.infobae.com/opinion/2020/11/14/que-paso-con-las-paso-lecciones-de-la-reforma-politica-de-2009-a-casi-diez-anos-de-su-implementacion/>
- Aisicoff, Lucía. 2019. "El Frente Renovador habilita a Massa a hacer un acuerdo con el kirchnerismo". *La Política Online*, Mayo 30. <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/119570-el-frente-renovador-habilita-a-massa-a-hacer-un-acuerdo-con-el-kirchnerismo/>
- Alles, Santiago, Agustina Haime, y Carolina Tchintian. 2020. "¿Para qué carajo sirven las PASO? Un balance diez años después". *Panamá*, Noviembre 2. <https://panamarevista.com/para-que-carajo-sirven-las-paso-un-balance-diez-anos-despues/>
- Almond, Gabriel, y Bingham Powell. 1978. *Política comparada*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Astarita, Martín. 2009. "El proyecto atiende una cuestión central como es la excesiva fragmentación de nuestro sistema partidario". *Elecciones Argentinas*, Diciembre 6. <http://www.argentinaelections.com/2009/12/astarita-el-proyecto-atiende-una-cuestion-central-como-es-la-excesiva-fragmentacion-de-nuestro-sistema-partidario/>
- Atkenson, Lonna. 1998. "Divisive Primaries and General Election Outcomes: Another Look at Presidential Campaigns". *American Journal of Political Science* 42(1): 256-271. DOI: 10.2307/2991755
- Bartolini, Stefano. 1996. "Cosa è 'competizione' in política e como va studiata". *Revista Italiana di Scienza Política*, 26(2): 210-267.
- Berensztein, Sergio. 2019. "La culpa no es de las PASO". *TN*, Agosto 31. https://tn.com.ar/opinion/la-culpa-no-es-de-las-paso_990834/
- Boix, Carles. 1998. *Political parties, growth and equality. Conservative and social democratic strategies in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bobbio, Norberto. 1996. *El futuro de la democracia*. México: Editorial FCE.

- Carranza, Narda, y Manuel Chuquillanqui. 2019. "Ni improvisación ni copia: rastreando el proceso de transferencia y adaptación en el diseño de las PASO peruanas". *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6(11): 129-153.
- Cingolani, Mónica. 2015. "Las promesas incumplidas de las PASO". *LaVoz*, Agosto 9. <https://www.lavoz.com.ar/numero-cero/debate-las-promesas-incumplidas-de-las-paso>
- Colomer, Josep. 2002. "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas". *El asedio a la política*, compilado por Marcelo Cavarozzi, y Juan Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens.
- Cox, Gary. 2004. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Cross, William, y Jean-Binot Pilet. 2013. *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies: A Comparative Study*. Oxon: Routledge.
- Dalton, Russell. 2000. "The decline of party identifications". *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies* editado por Russell Dalton y Martin Wattenberg, 19-36 Oxford: Oxford University Press.
- Degiuusti, Danilo, y Gerardo Scherlis. 2020. "Desandando caminos: reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019". *Colombia Internacional*, (103): 139-169.
- De Luca, Miguel. 2021. "Un repaso sobre las PASO". *Ubaeconómicas*, Abril 22. <https://centror.economicas.uba.ar/un-repaso-sobre-las-paso-reglas-electorales-seleccion-de-candidaturas-y-partidos-politicos-en-argentina/>
- De Luca, Miguel, y Andrés Malamud. 2017. "¿Y ahora qué PASO, eh?". *El estadista*, Julio 14. <https://elestadista.com.ar/el-estadista/y-ahora-paso-eh-n1972>
- Pikielny, Astrid. 2019. "Miguel De Luca: 'Lo atractivo de esta elección es que ningún candidato tiene la vaca atada'". *La Nación*, Agosto 11. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/biografiamiguel-de-luca-lo-atractivo-de-esta-eleccion-es-que-ningun-candidato-tiene-la-vaca-atada-nid2275609/>
- Freidenberg, Flavia. 2003. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: International IDEA.
- Eberl, Jakob-Moritz, Markus Wagner, y Hajo G. Boomgaarden. 2017. "Are perceptions of candidate traits shaped by the media? The effects of three types of media bias". *The International Journal of Press/Politics*, 22(1): 111-132. DOI: 10.1177/1940161216674651

- Escolar, Marcelo. 2010. "La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral", ponencia presentada en Santo Domingo, República Dominicana, 51-81.
- Ford, Robert, y Will Jennings. 2020. "The Changing Cleavage Politics of Western Europe". *Annual Review of Political Science*, (23): 295–314. DOI: 10.1146/annurev-polisci-052217-104957
- Fraga, Rosendo. 2019. "Las PASO no funcionan porque acá más que partidos hay espacios". *Río Negro*, Agosto 9. <https://www.rionegro.com.ar/las-paso-no-funcionan-porque-aca-mas-que-partidos-hay-espacios-1065510/>
- Gallagher, Michael, y Michael Marsh. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publications.
- Gallo, Ariadna. 2011. *Internas abiertas y representatividad democrática: análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Gallo, Ariadna. 2021. "Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal". *Revista Brasileira de Ciência Política*, (34): 1-46.
- Gallo, Ariadna, y Carolina Pérez Roux. 2021. "Autoayuda para analizar las PASO". *Revista Anfibia*, Setiembre 13. <https://www.revistaanfibia.com/autoayuda-para-analizar-las-paso/>
- Grinstein, Candela, y Ariadna Gallo. 2021. "Democracia paritaria, democracia partidaria y agendas de género en conflicto. El caso del proyecto de legalización de la interrupción voluntaria del embarazo en Argentina (2018)". *Revista OLAC* (enero-junio), 5(1): 29-50.
- Haro, Ricardo. 2002. "Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político". *Constitución, poder y control*. México DF: Universidad Autónoma de México.
- Hopkin, Jonathan. 2001. "Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain". *Party Politics*, 7(3): 343-361.
- Ignazi, Piero. 2019. *Partito e democrazia: L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*. Bologna: il Mulino.
- Jones, Mark. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Katz, Richard, y Peter Mair. 1990. "Three faces of Party Organization: Adaptation and Change" paper preparado para el XII World of Sociology. Madrid.

- Kaufmann, Karen, James Gimpel, y Adam Hoffman. 2003. "A Promise Fulfilled? Open Primaries and Representation". *The Journal of Politics*, 65(2): 457-476. DOI: 10.1111/1468-2508.t01-2-00009
- Key, Valdilmer. 1964. *Politics, Parties and Pressure Group*. New York: Thomas Crowell Company.
- Kitschelt, Herbert. 1989. *The logic of Party Formation*. Nueva York: Cornell University Press.
- Krell, Tamara. 2009. "Qué estrategias pueden subyacer al proyecto oficial para reinstalar las internas abiertas". *La Nación*, Julio 22. <https://www.lanacion.com.ar/politica/que-estrategias-pueden-subyacer-al-proyecto-oficial-para-reinstalar-las-internas-abiertas-nid1153035/>
- Mainwaring, Scott, y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Muñoz, Ricardo. 2003. "El proceso circular de las internas abiertas, obligatorias y simultáneas". *Crisis de representación y reforma política*, compilado por Ricardo Muñoz. Río Cuarto: Cepri.
- Norrander, Barbara. 1996. "Presidential Nomination Politics in the Post-Reform Era". *Política Research Quarterly*, 49 (4): 875-915. DOI: 10.2307/449142
- Offe, Claus. 1985. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Page, María. 2019. "¿Para qué sirven las PASO?". *Río negro*, Agosto 9. <https://www.rionegro.com.ar/para-que-sirven-las-paso-1065493/>
- Page, María, y Pedro Antenucci. 2019. "Algunas consideraciones sobre la futilidad de las PASO". *Cippec*, Julio 3.
- Panbianco, Angelo. 1990. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Noticias. 2021. "Cómo se armó la lista que encabeza Cinthia Fernández". *Noticias*, Setiembre 9. <https://noticias.perfil.com/noticias/politica/como-se-armo-la-lista-que-encabeza-cinthia-fernandez.phtml>
- Rosario 3. 2021. "Carolina Losada dijo que "Angelini embaucó a Macri y a Patricia Bullrich"". *Rosario 3*, Setiembre 7. <https://www.rosario3.com/politica/Carolina-Losada-dijo-que-Angelini-embauco-a-Macri-y-a-Patricia-Bullrich-20210907-0058.html>
- Rahat, Gideon, y Reuven Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An analytical framework". *Party Politics*, 7(3): 297-322. DOI: 10.1177/1354068801007003003
- Rodríguez, Martín, y Pablo Touzon. 2019. *La grieta desnuda. El macrismo y su época*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

- Santoro, Ignacio. 2019. "PASO en Buenos Aires: desarrollo del proyecto de primarias, sanción y cambios de la ley provincial". *Colección*, 30(2): 135-175.
- Sandri, Giulia, Antonella Seddone y Fulvio Venturino. 2015. "Introduction: primary elections across the world". *Party primaries in comparative perspective*, editado por Giulia Sandri, Antonella Seddone, y Fulvio Venturino Farnham, 1-19. London: Routledge.
- Serrafero, Mario. 1997. *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad en Argentina, América Latina y EE.UU.* Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Shugart, Matthew, y John Carey. 1995. "Incentives to cultivate a personal vote. A rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, 14(4): 417-439. DOI: 10.1016/0261-3794(94)00035-2
- Straface, Fernando, y María Page. 2009. "Reforma política 2009: ¿Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?". *Cippec*. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1875.pdf>
- Tchintian, Carolina, y Gonzalo Vronkistinos. 2021. "Pasaron las PASO y esto nos dejaron". *Cippec*, Setiembre 13. <https://www.cippec.org/textual/pasaron-las-paso-y-esto-nos-dejaron/>
- Tullio, Alejandro. 2010. "Reforma política en Argentina: un modelo para armar". *Mundo Electoral*, 3(8).
- Wattenberg, Martin. 1998. *The decline of American political parties 1952-1996*. Cambridge: Harvard University Press.

[Sobre la autora]

ARIADNA GALLO

Doctora en Ciencia Política. Investigadora independiente del Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas). Coordinadora del Grupo de Estudio de Reforma Política en América Latina (Gerpal). Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.