

**LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS
ENUNCIADOS EN LOS ARTÍCULOS 37 Y 38 DE
LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**

*Comunicación del doctor Santiago H. Corcuera,
en la sesión privada del Instituto de Política Constitucional
el 20 de abril 2016*

LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS ENUNCIADOS EN LOS ARTÍCULOS 37 Y 38 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Por el Dr. SANTIAGO H. CORCUERA

Introducción: El estado de los Derechos Políticos ante la reforma electoral

La reforma constitucional de 1994 incorporó en forma expresa los derechos políticos a nuestra ley fundamental. El artículo 37 garantiza su “... pleno ejercicio [...] con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia...”, a la vez que establece “... la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios...”, en tanto que el artículo 38, dispone que los partidos políticos “... son instituciones fundamentales del sistema democrático...” y les garantiza una serie de derechos y obligaciones, tales como “... su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas”.

Asimismo, por medio de los artículos 39 (iniciativa popular) y 40 (consulta popular) se reconocen las formas de democracia semidirecta. Todos estos artículos, junto a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica artículo 23; Pacto de Derechos Civiles y Políticos artículo 25) a los cuales se les reconoce jerarquía constitucional (artículo 75 inc 22 CN), representan un mínimo de condiciones que no pueden ser dejadas de lado.

Durante los últimos 15 años, la República Argentina fue protagonista de distintas modificaciones del régimen electoral y de partidos políticos. En el año 2002, luego de haber pasado por una enorme crisis política y económica, fueron sancionadas, por un lado la primera ley de financiamiento de los partidos políticos (ley 25.600) y la primera ley de internas abiertas (25.611). Aunque ambas normas fueron derogadas posteriormente, corrieron con distinta suerte: mientras que la primera –aunque fue reemplazada por la 26.215 en el año 2007– significó un gran avance en materia de transparencia y rendición de cuentas partidarias, la segunda nunca llegó a aplicarse en su plenitud.

En el año 2009, se sancionó la ley 26.571 sobre “democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”. Esta norma, compuesta por 110 artículos, estableció el actual régimen de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para aquellas fuerzas políticas que quieran presentar candidatos a cargos públicos electivos. En este sistema, la propia ciudadanía elige qué partidos y qué listas internas participarán en la elección general.

Asimismo, se modificó la ley orgánica de partidos políticos, la ley de financiamiento y el Código Electoral Nacional. Entre otras cuestiones, se abordaron cambios en cuanto a los requisitos de formación y caducidad de las agrupaciones políticas, se estableció un sistema de sorteo de espacios gratuitos en servicios de comunicación audiovisual para las campañas electorales y se

revisaron competencias relativas a la organización del Registro Nacional de Electores y geografía electoral.

Más cercana en el tiempo, a fines del año 2014, la ley 27.120 habilitó la elección directa de Parlamentarios del Mercosur, categoría que fue incluida por primera vez en el último proceso electoral nacional.

Finalmente, en consonancia con una definida línea histórica de perfeccionamiento de nuestra democracia, durante los últimos años también se sancionaron normas tendientes a ampliar el cuerpo electoral. Ya en la década del 90, la ley 24.007 permitió el voto de los electores residentes en el exterior. En consonancia con ello, con base en precedentes jurisprudenciales, en el año 2003, se sancionó la ley 25.858, que concedió el derecho de voto a los ciudadanos procesados con prisión preventiva durante su detención.

Por otra parte, la ley 26.774 fue aprobada en el año 2012 y facultó a los jóvenes de 16 y 17 años para participar con su voto en los procesos electorales nacionales. Con relación a ello, si bien el mencionado artículo 37 de la Constitución Nacional establece la obligatoriedad del sufragio, para estos electores la norma no establece sanción alguna.

Su primera aplicación tuvo lugar en las elecciones legislativas de 2013, en las que hubo alrededor de 627.000 menores habilitados para votar en las PASO. Dicho número se incrementó notoriamente para el último proceso electoral nacional, en el que se superó el millón de electores¹ en esta franja.

Sin embargo, a pesar de ello, algunas provincias y municipios aún mantienen una mayor edad en su legislación local. De esta manera, se generan situaciones en las que una persona puede elegir autoridades nacionales, pero no puede votar por gobernadores o intendentes, lo que lleva a pensar si realmente los ciudadanos

¹ El total de electores entre 16 y 17 años fue de 1.032.621.

de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás (art. 8 CN).

Partidos políticos. Principios generales y requisitos de formación

La Constitución Nacional –art. 38– consagra a los partidos políticos como “instituciones fundamentales del sistema democrático”. La jurisprudencia los ha definido como “organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes”. En esa inteligencia, se dijo que “coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social [...] y materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas”.

Estas consideraciones jurisprudenciales toman aún mayor relevancia si se tiene en cuenta que en la Argentina los partidos políticos ostentan, en forma exclusiva por mandato legal, la potestad de nominar candidatos a cargos públicos electivos².

Dentro de este marco, el principio es su libre creación, dentro del respeto al orden constitucional. Sin embargo, este no es un derecho absoluto y no implica que no puedan existir reglamentaciones y requisitos para adquirir y mantener el reconocimiento como partido. La ley 23.298 establece como condiciones sustanciales la existencia de un grupo de electores, unidos por un vínculo

² Cf. Art. 2 Ley 23.298.

político permanente; una organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica de conformidad con el método democrático interno (punto que se tratará más adelante) y el reconocimiento judicial de su personería jurídico-política.

Asimismo, ya adentrándonos en requisitos formales, la norma establece un trámite de dos etapas para formar un partido político de distrito. En una primera instancia, incorporada por la ley 26.571, se obtiene un reconocimiento en forma provisoria, cumpliendo con los siguientes recaudos:

- a) Acta de fundación y constitución, acompañada de constancias, que acrediten la adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil (4‰) del total de los inscriptos en el registro de electores del distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón (1.000.000). Este acuerdo de voluntades se complementará con un documento en el que conste nombre, domicilio y matrícula de los firmantes;
- b) Nombre adoptado por la asamblea de fundación y constitución;
- c) Declaración de principios y programa o bases de acción política, sancionados por la asamblea de fundación y constitución;
- d) Carta orgánica sancionada por la asamblea de fundación y constitución;
- e) Acta de designación de las autoridades promotoras;
- f) Domicilio partidario y acta de designación de los apoderados.

Durante esta etapa, los partidos se consideran en formación, por lo que no pueden presentar candidaturas a cargos electivos en elecciones primarias ni en elecciones nacionales, ni tienen derecho a aportes públicos ordinarios ni extraordinarios.

Posteriormente, a fin de obtener definitivamente su personalidad jurídico-política en forma definitiva, deben acreditar lo siguiente:

- a) Dentro de los ciento cincuenta (150) días, la afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil (4‰) del total de los inscriptos en el registro de electores del distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón (1.000.000), acompañadas de copia de los documentos cívicos de los afiliados donde conste la identidad y el domicilio, certificadas por autoridad partidaria³;
- b) Dentro de los ciento ochenta (180) días, haber realizado las elecciones internas, para constituir las autoridades definitivas del partido;
- c) Dentro de los sesenta (60) días de obtenido el reconocimiento, haber presentado los libros a que se refiere el artículo 37⁴, a los fines de su rúbrica.

Asimismo, quedan habilitados para formar un partido de orden nacional los partidos reconocidos en cinco (5) o más distritos con el mismo nombre, declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica. Estos partidos se diferencian de los de distrito en que se encuentran habilitados para presentar candidaturas a cargos públicos por distrito único (Presidente y Vicepresidente de la Nación y Parlamentarios del Mercosur por distrito nacional).

³ Este requisito de 4 por mil, en la práctica, se ve flexibilizado en aquellos distritos de mayor magnitud de votantes. Así, citando el caso más extremo, se necesitan tan solo 4.000 afiliaciones para la provincia de Buenos Aires, sobre un padrón de aproximadamente 12 millones de electores.

⁴ Artículo 37. Sin perjuicio de los libros y documentos que prescriba la carta orgánica, los partidos, por intermedio de cada comité nacional y comité central de distrito, deberán llevar en forma regular los siguientes libros rubricados y sellados por el juez federal con competencia electoral correspondiente: a) Libro de inventario; b) Libro de caja debiendo conservarse la documentación correspondiente por el término de tres (3) años; c) Libro de actas y resoluciones en hojas fijas o móviles. Además, los comités centrales de distrito llevarán el fichero de afiliados.

Pérdida de la personalidad jurídico-política

Las causales de caducidad y extinción de los partidos, al igual que los requisitos de formación, se hallan reguladas en normas infraconstitucionales y tienen como fundamento el resguardo de otras premisas axiomáticas de los partidos en nuestro sistema. Así, la Ley Orgánica de Partidos Políticos prevé entre las causas de pérdida de la personalidad política aquellas relacionadas a la inequívoca carencia de democracia interna en las agrupaciones políticas, tales como no celebrar los primeros comicios internos partidarios de los que deben surgir las autoridades que sustituyen a las promotoras (art. 50 inc. d); o no realizar elecciones internas en el término de cuatro años (art. 50 inc. a); e, incluso, establece como causal de extinción una forma de trasgresión material al imperativo democrático partidario, como es la de “organizar ... militarmente” a los afiliados (art. 51 inc. d).

Por otra parte, corresponde la cancelación de la personalidad política como consecuencia de la pérdida de representatividad –al no obtener el 2% del padrón electoral del distrito en dos elecciones sucesivas (art 50 inc. c)–, por incumplir con su función de presentar candidatos a cargos públicos –no intervención en dos elecciones consecutivas (art 50 inc. b)– y por no cumplir con la afiliación mínima requerida (art. 50 inc. e).

Finalmente, para concluir con este punto, también existen causales de caducidad relacionadas con la presentación de candidaturas relacionadas con delitos de lesa humanidad (art. 50 inc. g), y el incumplimiento de obligaciones respecto a sus libros contables (art. 50 inc. d cit. y art. 37).

Autonomía partidaria y democracia interna

El principio establecido por la Constitución Nacional respecto a los partidos políticos es que el ejercicio de sus actividades es libre y, para ello, garantiza su organización y funcionamiento

democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación a cargos públicos electivos⁵, el acceso a la información pública y a la difusión de sus ideas. Como contrapartida, deben respetar los principios que ella contiene. Esto significa que la libertad no es absoluta, sino que cede cuando se encuentran comprometidos otros intereses –incluso legales o estatutarios– que también se derivan del texto constitucional.

De lo expuesto, se desprende que la regla que gobierna el funcionamiento partidario interno es la autorregulación. Este principio se encuentra plasmado en la ley 23.298, que “garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos y garantiza a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político”⁶. Por otra parte, reconoce al respectivo Estatuto o Carta Orgánica partidaria como “ley fundamental del partido”⁷, dado que este documento rige sobre la vida interna de cada agrupación política y debe ajustarse a los derechos y garantías previstos en la Constitución Nacional.

En la práctica, esto produce un equilibrio en el que la autoridad de aplicación se ve compelida a intervenir tantas veces como sea necesario para garantizar la vigencia de las premisas constitucionales, legales y estatutarias hacia el interior de las agrupaciones políticas, pero sin excederse de dichas motivaciones justificantes. La jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral establece que los partidos deben ajustar su actuación a la forma representativa, republicana y federal que adopta la Constitución como forma de gobierno. Por ello, las cartas orgánicas deben someterse a un control de legalidad por la Justicia Electoral, tanto cuando son adoptadas como cuando se le introducen modificaciones⁸.

⁵ Nótese que la Constitución garantiza la competencia, pero el monopolio de las candidaturas lo establece una norma infraconstitucional.

⁶ Cf. Art. 1 ley 23.298.

⁷ Cf. Art. 21 ley cit.

⁸ Cf. Doctrina de Fallos CNE 2652/99; 2953/01; 3533/05; 3538/05; 3750/06; 3751/06; 3755/06;

Dentro de este marco, uno de los límites a esta autonomía de la voluntad partidaria radica en asegurar las garantías mínimas respecto a la existencia de democracia interna.

En la Argentina, la exigencia de “método democrático” se hallaba en la ley orgánica de partidos políticos antes de la recepción constitucional expresa, pero vino a recibir con dicha explicitación la ratificación de su acepción más amplia, al referir no sólo al “método”, sino a toda su organización y funcionamiento.

Con base en ello, entonces, cabe señalar que la existencia de democracia interna no se limita simplemente a un procedimiento de selección de autoridades, sino que comprende otras cuestiones tales como, entre otras, la libertad de expresión en el seno del partido, la posibilidad de conformar corrientes internas (de manera formal o informal), los derechos de las minorías partidarias, la periodicidad de los mandatos, la posibilidad de impugnar interna y judicialmente actos partidarios y el respeto por el debido proceso en materia disciplinaria.

A modo de síntesis, lo que se pretende evitar, de esta manera, es una democracia meramente formal. Por eso, se la dota de otros elementos tendientes a representar la voluntad de la mayoría de los afiliados.

Democracia interna: Elección de autoridades partidarias

Como alguna vez se dijo, la democracia es tanto más perfecta cuanto menos imperfectos son los organismos que la encarnan e interpretan y es sabido que de los partidos políticos depende, en gran medida, lo que ha de ser, en los hechos, la democracia de un país. Por ello, el funcionamiento regular de un partido interesa al

3795/07; 3828/07; 4029/08 y 4092/08.

orden público, pues constituye un instrumento básico del sistema democrático.

Como ya se ha mencionado, la ley 23.298 impone a los partidos como condición sustancial el contar con una organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno. Para ello, prevé la celebración de elecciones periódicas de autoridades y organismos partidarios, en la forma que establezca cada partido, respetando el porcentaje mínimo por sexo establecido en la ley 24.012 y sus decretos reglamentarios (art. 3 inc. b), a la vez que les exige realizar elecciones, al menos, cada cuatro años dado que, caso contrario, se caería en una causal de caducidad (art. 50 inc a).

Estas previsiones se reflejan en el artículo 29 de la citada ley, el cual hace referencia a que “la elección de autoridades partidarias se llevará a cabo **periódicamente**, de acuerdo a sus cartas orgánicas, subsidiariamente por la Ley Orgánica de Partidos Políticos o por la legislación electoral”. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que esta exigencia de “periodicidad” para los mandatos partidarios se desprende de la forma republicana de gobierno adoptada por nuestra Ley fundamental.

Estas disposiciones, más el propio art. 38 de la Constitución Nacional, expresan “la obligación insoslayable de las agrupaciones de respetar en su constitución, autoridades y cuerpos orgánicos, la transparente expresión de la representatividad de su cuerpo electoral, en tanto –tal como están concebidos en la actual legislación– son los encargados de regir el destino de la vida política nacional e instrumentos para la designación de candidatos y para la formación y realización de las políticas del Estado”⁹.

De esta manera, se puede apreciar que –mientras se respeten formas democráticas y las garantías previstas en la Constitución Nacional– **es cada agrupación política, la que define su organización y funcionamiento internos y los modos más adecuados**

⁹ Cf. Fallos 316:1673, citado en Fallo CNE 3112/03.

a tal fin, con un amplio margen para determinar sus órganos deliberativos y su manera de elección.

En este sentido, de acuerdo a las Cartas Orgánicas de cada partido, básicamente puede verse como patrón común que éstos replican en su estructura interna el esquema de división de poderes establecida en la Constitución Nacional. De esta manera, básicamente cuentan con un órgano legislativo (Asambleas, Convenciones o Congresos), un órgano ejecutivo (Junta Ejecutiva, Comité Central, etc) y un órgano encargado de los procesos disciplinarios (Tribunal de Disciplina). Asimismo, pueden agregarse otros organismos relacionados con el control financiero de la agrupación política (tales como Comisiones Revisoras de Cuentas) y otros relacionados con los procesos electorales internos (juntas electorales, permanentes o no).

En cuanto a la elección de estas autoridades, la mayoría de los cargos se eligen por los afiliados en forma directa; sin embargo, dada la flexibilidad de la ley, no quita la posibilidad de que los partidos implementen métodos indirectos (por ejemplo, la elección por la Asamblea de los miembros del Tribunal de Disciplina).

En consonancia con todo lo expuesto hasta el momento, con relación a la elección de autoridades internas, desde la justicia electoral se señaló, en reiteradas oportunidades, “que esta clase de comicios –cuyos perfiles concretos y específicos pueden variar según la organización de cada agrupación– no constituyen una mera formalidad que pueda satisfacerse con el cumplimiento de simples ritualidades ante la autoridad de aplicación de la ley, sino por el contrario, exigen la concreción de un proceso real en el ámbito partidario que garantice la libre expresión de las distintas corrientes de opinión o de líneas internas –formales o informales–, permitiéndoles exponer sus propuestas y competir por la conducción –en el marco de la periodicidad de los mandatos– o la conformación de una minoría”¹⁰.

¹⁰ Cf. doctrina de fallos CNE 3750/06; 3751/06; 3755/06; 3768/06 y 3786/07.

Así, al juzgar conflictos internos de las agrupaciones políticas, los tribunales electorales deben hacer primar la voluntad de los afiliados y resguardar el normal desenvolvimiento de las autoridades partidarias elegidas por ellos, frente a situaciones que pudieran representar un desconocimiento de los poderes internos democráticamente constituidos¹¹.

Ley 26.571: Elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias. Lineamientos generales

Explicadas estas pautas generales sobre partidos políticos, pasaremos a analizar el régimen de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias vigente. A fin de exponer una breve explicación, este tipo de elecciones implica que todas las agrupaciones políticas proceden en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales, simultáneamente, en todo el territorio nacional. Se realiza en un solo acto, con voto secreto y obligatorio, aun en aquellos casos en que los partidos presentaren una sola lista.

Asimismo, tienen la obligación de participar todos los electores registrados, independientemente de su afiliación partidaria. Éstos emiten un (1) solo voto por cada categoría de cargos a elegir, pudiendo optar por distintas listas de diferentes agrupaciones políticas. De esta manera, teniendo en cuenta que conseguir una candidatura es un recurso de poder clave en una organización partidista y que el nombramiento como candidato significa la perspectiva de un cargo político¹², la norma busca reducir la influencia de las cúpulas en la

¹¹ Cf. Goncalves Figueiredo, Hernán. *Manual de Derecho Electoral*, 1era. ed. Ed. Di Lalla, 2013, pág. 160.

¹² Freidenberg, Flavia. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Biblioteca de la reforma política n°1, IDEA int., Lima, 2003, página 9, con cita de Kirchheimer 1980: 344.

conformación de la oferta electoral. En atención a ello, es la propia ciudadanía quien elige en forma directa qué partidos y qué listas competirán por los diferentes cargos electivos¹³. Para participar de las elecciones generales, la ley establece que las agrupaciones políticas deben obtener, como mínimo, el 1,5 % de los votos válidamente emitidos en el distrito para la categoría en cuestión, considerando los de todas sus listas internas. De esta manera, todos los partidos que quieran participar de las elecciones generales deben sortear esta etapa, aunque presenten lista única de precandidatos.

Este método de selección de candidatos tiene distinto impacto político según la categoría en juego. Mientras que para Diputados Nacionales cada partido o alianza es libre de decidir cómo armar su lista final de candidatos en su carta orgánica (en base al resultado de las PASO)¹⁴, para Presidente y Vicepresidente son las distintas fórmulas completas¹⁵ las que compiten por entrar en las elecciones generales. Por lo tanto, se genera un juego de suma cero, dado que la fórmula que pierde en el espacio interno no tiene incentivo alguno. El mismo criterio rige para Senadores Nacionales, dado que la ley establece un sistema de lista completa. Lo mismo ocurre –en la práctica– para Diputados Nacionales, en los distritos de magnitud chica cuando no hay integración de listas.

¹³ Esta idea se ve reflejada en el Mensaje de elevación al Congreso, el cual señala que “Profundizar la democracia en el interior de los partidos es un requisito para su propia consolidación. Estas organizaciones siempre corren el riesgo de generar y perpetrar cúpulas poco representativas en sus bases, por lo que la renovación en el seno de los partidos y en la selección de los candidatos debe ser una tarea activamente buscada por toda la sociedad y por la legislación electoral y partidaria”.

¹⁴ El mismo criterio se utiliza para los Parlamentarios del Mercosur por distrito Nacional. Para el caso de Parlamentarios por distrito regional, el sistema es uninominal.

¹⁵ De esta forma, se diferencia de otros países –por ejemplo, Estados Unidos– en los que las primarias determinan solamente el candidato a Presidente, dando margen de negociación para presentar la fórmula en las elecciones generales.

Oficialización de Precandidaturas. Juntas electorales partidarias

La ley 26.571, si bien impone a los partidos la participación en las PASO para participar de las elecciones generales, dentro de ese marco otorga libertades, debiendo éstos respetar las respectivas cartas orgánicas, los requisitos establecidos en la Constitución Nacional, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, el Código Electoral Nacional, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, y en dicha ley. Con esa idea, permite a cada agrupación política establecer los requisitos para ser precandidato por las mismas, así como también les posibilita reglamentar la participación de extrapartidarios en sus cartas orgánicas.

En esa misma inteligencia, el trámite de oficialización de precandidaturas recae sobre una Junta electoral partidaria. Este órgano se integra con un representante de cada una de las listas oficializadas y se encarga de analizar la documentación presentada por las diferentes listas de precandidatos, verificar los avales correspondientes y la oficialización (o no) de las listas. Asimismo, pueden intimar la sustitución o corrimiento de un candidato que incumpla los requisitos, o del que no presente la documentación indicada o la integración de avales y solicita los antecedentes penales al Registro Nacional de Reincidencia. Las Juntas tienen un plazo de 48 hs para resolver y la resolución de oficialización una vez firme es comunicada al juzgado federal electoral correspondiente y, por su intermedio, al Ministerio del Interior. Las resoluciones de estas Juntas pueden ser apeladas por cualquiera de las listas ante la justicia nacional electoral del distrito dentro de las 48 hs.

Datos sobre el cuerpo electoral 2011-2015

En el 2011, el padrón electoral estuvo conformado por 28.967.056 electores. Para la siguiente elección –2013–, el cuerpo electoral se incrementó en un 6,02 %, totalizando 30.711.907

personas. La tendencia siguió en los últimos comicios, ya que 32.077.576 ciudadanos quedaron habilitados a emitir su voto (aumento del 4,44 % respecto a 2013).

Asimismo, hay que tener en cuenta que, en el año 2012, se sancionó la ley 26.774, que habilitó el voto a partir de los 16 años. Como ya se mencionó, en su primera aplicación –en el año 2013– totalizaron poco más de 627.000 electores¹⁶, número que superó el millón¹⁷ para los últimos comicios.

Datos sobre el sistema de partidos 2009-2015

Otro de los objetivos de la ley 26.571 fue reducir la gran fragmentación del sistema de partidos argentino. Para poner en contexto dicha circunstancia, cabe señalar que al momento de sancionarse la reforma, existían 697 partidos reconocidos: 38 de orden nacional y 659 de distrito¹⁸. A fin de cumplir con dicho objeto, se introdujeron nuevas causales de caducidad relacionadas con la representatividad, a la vez que, como se explicó anteriormente, se modificaron los requisitos para formar nuevas agrupaciones¹⁹. Como resultado, si bien en el corto plazo hubo una reducción en el número de partidos²⁰, con el paso del tiempo se volvió a niveles similares previos a su aplicación²¹. Para contextualizarlo, al 1º de abril del corriente año se registraron 42 partidos nacionales y 641

¹⁶ El total de electores fue de 627.364 electores para las PASO y 674.130 para las elecciones generales.

¹⁷ En 2015, totalizaron 1.032.621 electores.

¹⁸ Cf. “Datos sobre el sistema de partidos Actualización - octubre 2009”. Cámara Nacional Electoral, Unidad de Datos.

¹⁹ Durante el año 2010, a nivel distrital, se registraron 30 reconocimientos y 208 caducidades, de las cuales 113 fueron por no cumplir con el número mínimo de afiliaciones. El año anterior, se habían reconocido 79 partidos y solamente caducaron 4.

²⁰ Al mes de abril de 2011 se registraron 494 partidos de distrito que, si bien aún era un número elevado, supuso en su momento una reducción de aproximadamente un 30 %.

²¹ Ya en el 2011 hubo más reconocimientos (80) que caducidades (37).

de distrito, de los cuales 404 formaban parte de una agrupación de orden nacional²².

Por ello, teniendo en cuenta las características y finalidades que deben tener los partidos políticos, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Nacional y la ley 23.298, puede apreciarse que, si bien la norma señaló correctamente una excesiva fragmentación del sistema de partidos, en la práctica no logró cumplir su cometido, por lo que, indudablemente, éste debe ser un punto de debate en una eventual reforma política.

Conformación de alianzas electorales

Por otra parte, con relación a la participación de las agrupaciones políticas, la ley 23.298 permite la integración de alianzas en forma transitoria²³, con la finalidad de presentar candidatos para cargos electivos. Como se verá en el caso argentino, esta forma de participación fue la más utilizada para competir por los distintos cargos electivos, lo que permite afirmar que asistimos a una democracia de alianzas y no de partidos expresamente dicho.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, con relación al piso de 1,5 % que exige la ley para participar de las elecciones generales, es la alianza quien debe superarlo y no cada partido integrante de ella. El mismo supuesto corresponde respecto a la causal de caducidad por no alcanzar el piso de representatividad (2 %, art. 50 inc. c).

Para poder formalizar su participación en alianza, se debe requerir su reconocimiento, ante el juez federal con competencia

²² Cf. "Datos sobre el sistema de partidos - abril 2016". Cámara Nacional Electoral, Unidad de Datos.

²³ El mismo artículo da cuenta de este carácter, cuando señala que "...para continuar funcionando, luego de la elección general, en forma conjunta los partidos que integran la alianza, deberán conformar una confederación."

electoral del distrito respectivo o de la Capital Federal, en el caso de las alianzas nacionales, hasta sesenta (60) días antes de la fecha de la elección primaria abierta, simultánea y obligatoria, debiendo acompañar:

- a) El acuerdo constitutivo de la alianza, que incluya el acuerdo financiero correspondiente;
- b) Reglamento electoral;
- c) Aprobación por los órganos de dirección de cada partido, de la formación de la alianza transitoria de acuerdo a sus cartas orgánicas;
- d) Domicilio central y actas de designación de los apoderados;
- e) Constitución de la junta electoral de la alianza;
- f) Acuerdo del que surja la forma en que se distribuirán los aportes correspondientes al fondo partidario permanente.

Participación de las agrupaciones políticas en las PASO Elecciones 2011

La primera aplicación de la norma fue en las elecciones Presidenciales del año 2011, proceso que culminó con la reelección de la Presidente en ejercicio. Además de la renovación de dicho cargo, se eligieron 130 Diputados Nacionales y 24 Senadores Nacionales²⁴.

En la categoría Presidente y Vicepresidente, se presentaron 7 alianzas y 3 partidos en forma individual. Lo curioso del caso fue que, pese a la reciente previsión legal, ninguno de los conten-

²⁴ Se eligieron Senadores Nacionales en las siguientes Provincias: Buenos Aires, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan, San Luis y Santa Cruz.

dientes propuso, al menos, una segunda fórmula presidencial. Una posible explicación a este comportamiento radica en que el sistema elegido, en su primera aplicación y al no contar los partidos con información previa concreta sobre su funcionamiento, actuó como un elemento disuatorio para quienes no tenían una expectativa cierta de imponerse²⁵. Por otra parte, tan solo tres agrupaciones, en esta categoría, no superaron el piso de 1,5 %.

Con relación a las categorías legislativas, 321 partidos (60,33 %) integraron 81 alianzas, en tanto que 123 participaron en forma individual. En este contexto, se presentaron 250 listas de Diputados y 68 de Senadores. Tan solo 23 participantes (11,27 %) ofrecieron competencia interna en la categoría Diputados Nacionales. La misma tendencia se dio para Senadores, dado que tan solo seis competidores (sobre un total de 60) presentaron más de una lista.

Con este panorama, vale destacar que 6 distritos –incluyendo la Provincia de Buenos Aires²⁶, que abarca aproximadamente el 37 % del padrón electoral– no tuvieron competencia interna (a nivel nacional) de ninguna índole. Por otra parte, de los 18 distritos restantes (para Diputados Nacionales), en 13 tan solo una agrupación presentó más de una lista y, de las 8 provincias que eligieron Senadores Nacionales, hubo competencia interna en la mitad.

Por lo tanto, como balance histórico de esta elección, cabe preguntarse si realmente el sistema ayudó a reducir el poder de las cúpulas partidarias en la conformación de la oferta electoral, como

²⁵ En este sentido, Pomares, Julia; Page, María y Scherlis, Gerardo: “La primera vez de las primarias: logros y desafíos”, Documento de Políticas Públicas/Recomendación n 197, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2011. Asimismo, en consonancia con ello, cabe destacar que los entonces candidatos Eduardo Duhalde y Alberto Rodríguez Saa, en principio, iban a competir dentro del mismo espacio político. A fin de dirimir la candidatura, realizaron elecciones internas partidarias, que no llegaron a finalizarse. Como consecuencia, se terminaron postulando por dos espacios diferentes (Frente Popular y Compromiso Federal).

²⁶ Sin perjuicio de ello, vale destacar que en categorías provinciales y municipales, sí existió competencia entre diferentes sectores.

así también si se cumplió el objetivo de fortalecer la democracia interna dentro de los partidos.

Para las elecciones Generales, el número de contendientes para Diputados Nacionales se redujo a 72 alianzas, más 79 partidos que participaron en forma individual. En total, 48 agrupaciones no superaron el piso mínimo de votos, lo que implicó una reducción del 26 %, en tanto que para Senadores Nacionales, 11 competidores quedaron fuera de los comicios (18 %).

Elecciones 2013

En esta oportunidad, se trató de una elección destinada a designar postulantes en cargos legislativos. Se renovaron 127 bancas de Diputados Nacionales y Senadores Nacionales por la CABA y las provincias de Chaco, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. De los 548 partidos reconocidos, 395 (72 %) integraron alguna de las 88 alianzas participantes, en tanto que otros 85 partidos compitieron en forma individual. De este número, tan solo 42 agrupaciones (24 %) presentaron más de una lista interna, totalizando 268 listas de precandidatos.

Con relación a ello, cabe destacar que las agrupaciones con mayor cantidad de listas para Diputados Nacionales fueron el PJ (La Pampa) con 8 listas; la Alianza Frente Acuerdo Cívico y Social (Tucumán) con 7 listas y las alianzas Compromiso Federal (CABA) y Encuentro por Corrientes (ECO) con 6 listas. Asimismo, para Senadores Nacionales, tanto el partido “El movimiento” como la Alianza UNEN presentaron 4 listas, ambos en la CABA.

Por otra parte, se observa un mayor conocimiento de las reglas del sistema –basado en la experiencia previa del 2011– por parte de los actores participantes, dado que en 17 de los 24 distritos al menos dos agrupaciones compitieron con más de una lista

interna y en tan solo tres distritos (Jujuy, La Rioja y Santiago del Estero²⁷), se presentaron listas únicas.

Este aumento en la cantidad de agrupaciones con competencia interna, sin embargo, no trajo consigo una gran competitividad entre las diferentes listas de cada espacio, atento que, para Diputados Nacionales, en 12 agrupaciones²⁸ (28,57 %) el margen de victoria fue inferior a los 10 puntos. Dicho número se reduce a tan solo 2 en la categoría Senadores Nacionales.

Respecto a las elecciones generales, la oferta electoral se redujo a 140 agrupaciones –contando alianzas y partidos– dado a que 30 no superaron el piso de 1,5 % y otras cinco desistieron posteriormente²⁹. El número de listas se redujo en un 48 %, con cierta heterogeneidad entre los distritos. Por citar los casos más extremos, en la Capital Federal se redujo la oferta de 24 a 6 listas, en tanto que en Jujuy se redujo de 8 a 7. Asimismo, cabe destacar que en 8 provincias, el 100 % de las agrupaciones participantes superó el piso de 1,5 %.

Distrito	Listas PASO	Listas Generales
Buenos Aires	13	6
CABA	24	6
Catamarca	6	4
Chaco	12	3
Chubut	13	6
Córdoba	16	9
Corrientes	12	3
Entre Ríos	8	5

²⁷ En el caso de Santiago del Estero, tampoco existió competencia interna en la categoría Senadores Nacionales.

²⁸ Cabe señalar que, de este universo de 12 agrupaciones, 3 de ellas no llegaron al 3 % -umbral legal para la asignación de bancas- y una (Compromiso Federal –Bs As-) no superó el 1,5 % necesario para participar en las elecciones generales.

²⁹ Terminaron participando de los comicios generales 78 alianzas –conformadas por 365 partidos- y 62 partidos en forma individual.

INSTITUTOS 2016 - SANTIAGO H. CORCUERA

Distrito	Listas PASO	Listas Generales
Formosa	5	3
Jujuy	8	7
La Pampa	17	6
La Rioja	6	5
Mendoza	12	6
Misiones	9	5
Neuquén	12	8
Río Negro	8	4
Salta	12	10
San Juan	12	7
San Luis	8	4
Santa Cruz	8	5
Santa Fe	11	7
Sgo. del Estero	6	5
Tierra del Fuego	13	9
Tucumán	17	7
Totales	268	140

Elecciones 2015

Los últimos comicios, celebrados el año pasado, tuvieron como novedad la elección de Parlamentarios del MERCOSUR bajo un sistema electoral mixto: por un lado 19 bancas por distrito Nacional (se toma todo el territorio como un distrito único) y 24 por distrito Regional (1 Parlamentario por Provincia y la CABA). Sin embargo, el foco estuvo puesto en la elección Presidencial, en la que 3 postulantes, de acuerdo a los sondeos de opinión previos, partían con una diferencia clara sobre el resto³⁰. Pese a ello, se presentaron prácticamente la totalidad de los partidos de orden nacional reconocidos –sobre 42 agrupaciones, 38 formaron parte

³⁰ Comprendió al candidato oficialista, Daniel Scioli (FPV) y dos opositores: el entonces Jefe de Gobierno Mauricio Macri (Cambiemos) y el Diputado Nacional Sergio Massa (UNA).

de 8 alianzas y 3 participaron individualmente— los que ofrecieron 15 fórmulas para Presidente y Vicepresidente.

En este marco, cabe destacar que tan solo 3 agrupaciones — Cambiemos, UNA y el FIT— presentaron más de una fórmula Presidencial, resultando, las primeras dos, las coaliciones opositoras más votadas. La tendencia indicada por los sondeos se vio reflejada en el resultado de la elección y tan solo 6 alianzas superaron el piso de 1,5 %, con lo que se logró la oferta electoral más acotada desde la vuelta de la democracia.

En este contexto, tres espacios políticos (FPV y las ya mencionadas Cambiemos y UNA) concentraron el 89,36 % de los votos, acaparados —en su gran mayoría— por los precandidatos Scioli (FPV) Macri (Cambiemos) y Massa (UNA). Tan solo la interna del FIT se decidió por un margen de victoria inferior a los 10 puntos³¹.

Respecto a los Parlamentarios del MERCOSUR por distrito Nacional, las precandidaturas siguieron la lógica de la elección Presidencial. Solamente 2 agrupaciones (Progresistas y el FIT) no presentaron lista única, por lo que compitieron en total 13 listas internas. Al igual que para la elección Presidencial, solamente 6 participaron en las elecciones generales.

Por otra parte, a nivel distrital, se eligieron 130 Diputados Nacionales y Senadores Nacionales por las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, además de los ya mencionados Parlamentarios del MERCOSUR por distrito regional. De los 634 partidos reconocidos al momento de la elección, 468 (73,81 %) integraron alguna de las 91 alianzas presentadas, en tanto que 98 compitieron de manera individual.

³¹ La fórmula “Del Caño-Bregman” se impuso a “Altamira-Giordano” con el 51,29%. El total de ambas formulas representó el 3,08 % de los votos.

Como consecuencia de ello compitieron 235 listas de Diputados Nacionales y 230 de Parlamentarios del MERCOSUR (distrito regional). Para Diputados Nacionales, hubo una disminución de agrupaciones con competencia interna, dado que tan solo 36 competidores presentaron más de una lista interna (19,04 %), en tanto que dicho número bajó a 34 (17,98 %) para Parlamentarios del MERCOSUR por Distrito Regional. Asimismo, hubo 4 distritos³² (Chaco, Entre Ríos, La Rioja y Tierra del Fuego) en los que no hubo competencia interna en este nivel. Para Senadores Nacionales, se presentaron 76 listas, totalizando 12 agrupaciones con más de una precandidatura.

Respecto a la competitividad interna, cabe señalar que hubo márgenes de victoria inferiores a 10 puntos en 7 agrupaciones para Diputados Nacionales (19,44 %), en 8 para Parlamentarios del MERCOSUR por distrito regional (23,52 %) y 5 para Senadores Nacionales (41,6 %).

De cara a la elección general, 104 agrupaciones (79 alianzas y 25 partidos) compitieron para Diputados Nacionales.; 102 para Parlamentarios del MERCOSUR por distrito regional (78 alianzas y 24 partidos) y 35 para Senadores Nacionales (29 alianzas y 6 partidos), con lo que se registró –para todas las categorías– una reducción del número de listas superior al 50 %, como se muestra en la siguiente tabla:

Distrito	Diputados PASO	Diputados Generales	Parlasur R. PASO	Parlasur R. Generales	Senadores PASO	Senadores Generales
Buenos Aires	17	5	17	5		
CABA	17	6	16	6		
Catamarca	7	3	6	2	7	3
Chaco	8	6	8	6		

³² El número se incrementa a 6 (sumando a Formosa y Río Negro) para Parlamentarios del Mercosur por distrito Regional.

Distrito	Diputados PASO	Diputados Generales	Parlasur R. PASO	Parlasur R. Generales	Senadores PASO	Senadores Generales
Chubut	9	4	10	4	9	4
Córdoba	12	6	12	6	12	6
Corrientes	10	3	10	3	10	3
Entre Ríos	6	3	6	3		
Formosa	6	2	5	2		
Jujuy	10	3	8	3		
La Pampa	8	4	8	4	8	4
La Rioja	7	4	7	4		
Mendoza	10	5	10	5	8	5
Misiones	13	6	13	6		
Neuquén	12	6	12	6		
Río Negro	7	4	6	4		
Salta	13	4	13	4		
San Juan	11	4	10	3		
San Luis	8	3	8	3		
Santa Cruz	6	3	8	3		
Santa Fe	14	6	14	6	14	6
Sgo. Del Estero	7	3	7	3		
Tierra del Fuego	9	7	8	7		
Tucumán	8	4	8	4	8	4

Conclusiones

Como habrá podido apreciarse, el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, si bien impone a las agrupaciones políticas participar en esa etapa para poder postular candidaturas, por otro lado les concede la libertad de competir con una lista única. Esta estrategia fue la que adoptaron la gran mayoría de los partidos, independientemente de los efectos políticos que genera una elección Presidencial en las categorías legislativas. Al

mismo tiempo, se observa poca competitividad, atento a los márgenes de victoria, en aquellos espacios que presentan más de una opción electoral.

Por ello mismo, en este sentido, la ley ha fracasado con su objetivo de quitar el poder de nominación a las dirigencias partidarias, atento a que son éstas quienes, salvo excepciones, terminaron decidiendo la estrategia de participación, de acuerdo a los procedimientos internos de cada agrupación política. Sin embargo, como pudo apreciarse, esto no quita que haya funcionado como un mecanismo de reducción de la oferta electoral de cara a las elecciones generales.

Por otra parte, relacionado con nuestro atomizado sistema de partidos, este método de selección de candidaturas tampoco generó incentivos para resolver diferencias por dentro de las estructuras partidarias. *A contrario sensu*, las nuevas previsiones para la formación y mantenimiento de la personería de partidos políticos no fueron suficientes para resolver este problema. La prueba está en que, al año de sancionada la ley, nuevamente los reconocimientos superaron a las caducidades.

Asimismo, en consonancia con el crecimiento del sistema de partidos y más allá del piso previsto por la ley para competir en las elecciones generales, existe un incremento en la cantidad de partidos participantes de las PASO. Al respecto, cabe señalar que la gran mayoría participa dentro de alianzas de naturaleza transitoria —que pueden subsistir luego del acto electoral o no— y son éstas las que asumen el protagonismo al momento de dirimir candidaturas y no cada partido en forma individual.

En síntesis, el comportamiento de los actores políticos lleva a que el sistema que debe servir para que la ciudadanía elija a sus candidatos, termine funcionando como una especie de primera vuelta anticipada. Esta idea no es descabellada, especialmente con relación a las elecciones Presidenciales.

