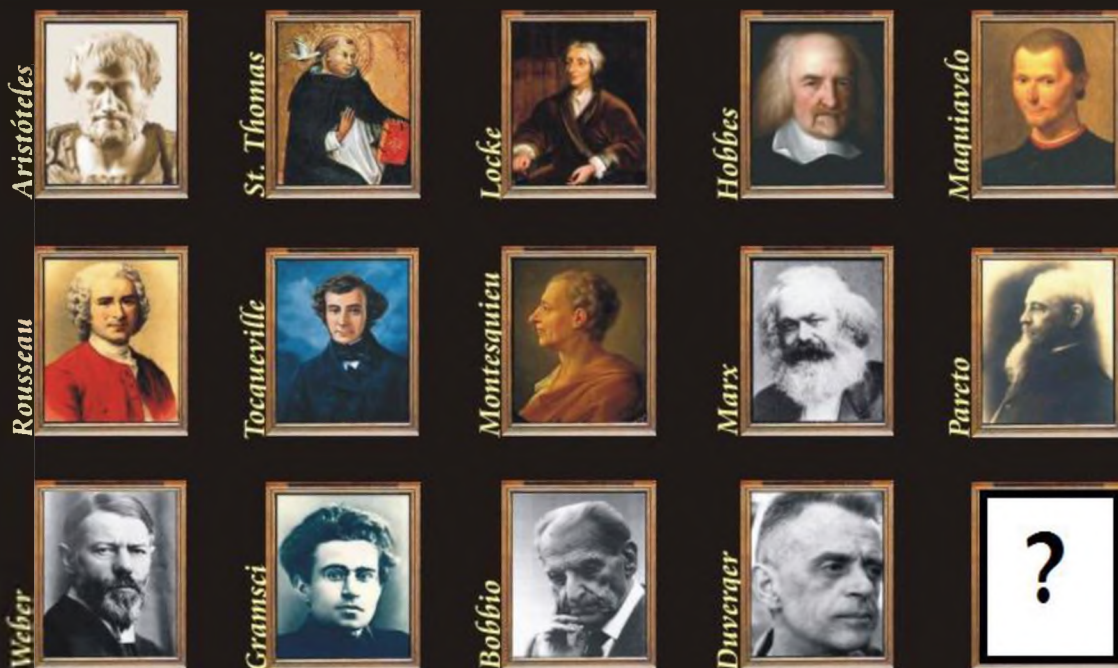


Alvaro Monzón Wyngaard, Héctor J. Zimerman  
Agustín S. Carlevaro y Patricio Monzón Battilana  
Editores

# DERECHO POLÍTICO TEMAS DE AYER Y HOY

Jornadas Preparatorias

POSADAS, SEPTIEMBRE, 2018



## AADP

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO POLÍTICO

## INDICE

<i>Palabras iniciales</i>	Pág. 4
<i>Comité Evaluador</i>	Pág. 10

### I - CONFERENCIAS

“La Importancia del estudio del Derecho Político, Hoy”, M. Consuelo Parmigiani de Barbará	Pág. 12
“El Conocimiento de lo Político”, Alfredo Isaías Saade	Pág. 18
“Economía y Política Hoy”, Ricardo Del Barco	Pág. 23
“Estado laico, laicidad y laicismo”, Gonzalo F. Fernández	Pág. 34
“Las TIC en el Gobierno Abierto en tiempos de debilidad representativa: transparencia y control ciudadano”, Edgar Gustavo Fernández Suarez	Pág. 45
“Holocausto y Propaganda Política”, María Belén Martínez	Pág. 60
“CIBORG. ¿Sujeto de Derecho en la Era Tecnológica de la Salud? Políticas Públicas y Nuevos Paradigmas”, Agustín S. Carlevaro	Pág. 67
“Políticas de Fomento e Incentivos Fiscales, en materia de Recursos Renovables”, Miguel Goldfarb	Pág. 77
“Algunas Reflexiones acerca de la Reforma Universitaria de 1918”, Emilio Manuel Alderete Avalos	Pág. 92

### II - PONENCIAS

#### 2.1. ESTADO Y REGULACIÓN

“Estado y Políticas Públicas de la Educación Superior: Autonomía y Autarquía de las Universidades Argentinas en la Legislación Nacional”, por Claudia L. Díaz y Omar U. D’Andrea	Pág. 119
“Cambio de Ciclo y Elementos para un Estado Equitativo”, por Ataliva G. Laprovitta	Pág. 128
“La 4° Generación de Derechos. La democracia constitucional como meta-garantía. Una mirada desde Argentina”, por Armando Aquino Britos	Pág. 142
“Algunas relaciones entre el Derecho Político y el Derecho Penal: la Política Criminal”, por Fernando Bernabé Verón	Pág. 166
“Cuando la legalidad y la legitimidad no alcanzan: el derrotero político	

de la Ley de Medios, una experiencia inacabada”, por Patricio Monzón Battilana	Pág. 172
“Análisis Comparado de la Vigilancia de los Productos Médicos en Argentina y Estados Unidos”, por Matías Francisco Payes y Álvaro Monzón Wyngaard	Pág. 180
“DGP y Cobertura Médica. La Necesidad de Políticas Públicas Igualitarias en materia de Salud Reproductiva”, por Fermina Mauriño	Pág. 189
“Principios de la Tributación. El Debate sobre la fijación de tarifas”, por María Emilia Quevedo y Alvaro Monzón Wyngaard	Pág. 200
“Estado de Derecho y Tributo”, por María del Rosario Medina	Pág. 211
“Tributación, Equidad e Injusticia: Un tema pendiente en América Latina en tiempos modernos”, por Héctor J. Zimerman	Pág. 231
“Los parques industriales como un posible mecanismo de solución al problema del vacío intermedio en la región”, por Héctor José Zimerman y Aldana F. Segovia	Pág. 246

## **2.2. DIMENSIONES DE LA NOCIÓN DEL CIUDADANO**

“Hacia una ley provincial de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias”, por María Alicia Meixner	Pág. 270
“Una fotografía en sepia: Las transformaciones culturales, reelección indefinida y políticas de seguridad en la Provincia de Corrientes en 2012”, por Marcos Walter Medina	Pág. 278
“Algunas reflexiones de las Formas Directas y Semidirectas del ejercicio de la Democracia en el Derecho Constitucional Argentino, Público Provincial y Municipal en particular”, por Laura Isabel Pasetto	Pág. 299
“Anotaciones sobre el Sistema de Gobierno y la importancia de la profundización de su estudio”, por Carlos Daniel Luque	Pág. 314
“Desarrollo y Democracia en América Latina y El Caribe: Tecnología Médica, Salud y Derechos Humanos”, por Alvaro Monzón Wyngaard; Agustín S. Carlevaro, Patricio Monzón Battilana; Matías Payes; y Jorge Emilio Monzón	Pág. 323
“Incorporación de la Paridad en las provincias argentinas: el caso Corrientes”, por Sofía Dominguez	Pág. 345
“El MERCOSUR entre Unitarios y Federales. Comparación de los	

Sistemas Políticos Municipales del Nordeste Argentino, Paraguay y Uruguay”,  
por Sergio Valenzuela y Héctor J. Zimerman Pág. 359

### **2.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER**

“El Régimen de la Prueba como forma para la averiguación de la Verdad y del Juicio Divino de la monarquía de Dante Alighieri y su contexto teórico”, por Andrés Salvador Pág. 371

“Bartolomé Mitre y la Nación Argentina: Relato del pasado nacional”,  
por Oscar R. Lotero Pág. 382

“Teoría de las Políticas Públicas. Paradigmas en las Políticas Públicas en Argentina”, por Ataliva G. Laprovitta Pág. 397

“El final del Colegio Electoral y el Anti Pacto en Corrientes”, por  
Carlos Alberto Cassarino Pág. 411

“Los órdenes sociales en el análisis de las desigualdades. El aporte de la teoría de las instituciones políticas de Daron Acemoglu y James Robinson”,  
por Dora E. Ayala Rojas e Ingrid Y. Rosas Villarrubia Pág. 421

“Derechos Humanos y Comunicación. Debates en encrucijada”, por  
Patricio Monzón Battilana Pág. 438

“El Control de Convencionalidad en el Ordenamiento Jurídico Argentino. Una mirada sobre su Responsabilidad como Estado Miembro del Corpus Iuris Sistema Interamericano y del MERCOSUR”, por Ruth María Ivonne Balderrama Pág. 443

“Procesos de integración en perspectiva comparada. El MERCOSUR: ¿Impasse o fragmentación? Alternativas al neoliberalismo y la globalización. La relación Argentina – Brasil como alianza estratégica”, por Héctor J. Zimerman Pág. 460

### **III - PONENCIAS ESTUDIANTILES**

“Estado y Nación. Estados con Naciones, Naciones sin Estado y Estados Nacionales: El caso catalán y el caso argentino”, por Fernando Luque Pág. 476

“Introducción al Concepto de Soberanía”, por Mario Augusto Rodríguez Pág. 482

## PALABRAS INICIALES

El presente libro titulado **DERECHO POLÍTICO: TEMAS DE AYER Y HOY**, es el producto del encuentro científico (Jornadas Preparatorias del XV Congreso Nacional de Derecho Político) realizado el pasado mes de Septiembre (27 y 28) de 2018, en la ciudad de Posadas, provincia de Misiones.

El mismo fue organizado en conjunto por la Asociación Argentina de Derecho Político, el Instituto Superior “Antonio Ruiz de Montoya” (de Posadas, Misiones) y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas – Extensión Áulica Posadas – de la Universidad Nacional del Nordeste.

El Programa consistió en:

### **Jueves 27 de septiembre de 2018**

18,30 hs. Conferencia de Prensa y Acto Inaugural

### **Viernes 28 de septiembre de 2018**

9 a 13 hs. Reunión Preparatoria del XV Congreso Nacional de Derecho Político (2019)

16,30 a 18 hs. **PANEL (I)**

#### **Integrantes:**

Dr. Ricardo DEL BARCO (UNC)

“Economía y Política Hoy”

Dr. Miguel GOLDFARB (UNNE)

“Políticas de Fomento e Incentivos Fiscales, en materia de Recursos Renovables”

Dr. Agustín S. CARLEVARO (UNNE)

“CIBORG. ¿Sujeto de Derecho en la Era Tecnológica de la Salud? Políticas Públicas y Nuevos Paradigmas”

Dr. Gonzalo F. FERNÁNDEZ (UNC)

“Estado laico, laicidad y laicismo”

Dr. Jorge E. BARBARÁ (UNC/UCC)

“Representación Política y Destitución. Crisis”

**Moderador:** Dr. Alvaro MONZON WYNGAARD (UNNE)

18 a 19,30 hs. **PANEL (II)**

**Integrantes:**

Dra. María Belén MARTINEZ (UNLaR)

“Holocausto y Propaganda Política”

Dr. Emilio ALDERETE AVALOS (UBA)

“La Reforma de 1918”

Dr. Alfredo Isaías SAADE (UNNE)

“El Conocimiento de lo Político”

Dr. Edgar G. FERNANDEZ SUAREZ (UNC)

“Las TIC en el Gobierno Abierto en tiempos de debilidad representativa: transparencia y control ciudadano”

Dra. M. Consuelo PARMIGIANI de BARBARÁ (UNC)

“La Importancia del estudio del Derecho Político, Hoy”

**Moderador:** Dr. Miguel A. DUARTE (UNC)

La Asociación Argentina de Derecho Político, al propio tiempo aceptó ponencias de profesionales y alumnos regionales que, si bien no fueron expuestos en razón del tiempo disponible, se incorporan al presente libro.

La Asociación Argentina de Derecho Político, nuclea a los docentes de Derecho Político de las Facultades de Derecho (públicas y privadas) del país. Entendemos significativo mencionar algunos hitos, de la asociación próximos a cumplir quince años de vida, a saber:

*26 de marzo de 2004: Encuentro Regional de Profesores de Derecho Político de Universidades Nacionales.* Realizado en la ciudad de Corrientes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. Se reunieron los Profesores: María Pérez Vara y Oscar Blando (Universidad Nacional de Rosario); Eduardo Cuello y Gustavo Tarragona (Universidad Nacional del Litoral); M. Consuelo Parmigiani y Jorge E. Barbará (Universidad Nacional de Córdoba); y Alfredo I. Saade, Emilio Nazar y Hector J. Zimmerman (Universidad Nacional del Nordeste). En ese primer encuentro se acordó:

- la necesidad de promover actividades conjuntas que contribuyan a precisar el significado de asignaturas con comunes denominadores tales como: Derecho Político, Teoría del Estado, Ciencias Políticas y Asignaturas afines que se dictan en las Facultades de Derecho de Universidades Nacionales;

- el compromiso de realización de un Encuentro Nacional de Docentes de las asignaturas mencionadas, en el transcurso del año 2004. El citado encuentro debía abordar los siguientes ejes temáticos: a) La Enseñanza de lo político en las Facultades de Derecho. Su sentido para la formación del Abogado; b) Contenido de la enseñanza de lo político en las Facultades de Derecho; c) La crisis política argentina y su repercusión institucional;
- constituir, con los docentes antes mencionados la Comisión Promotora de la Asociación de Derecho Político, designando como Presidente al Profesor Héctor J. Zimmerman y como Secretario al Profesor Alvaro Monzón Wyngaard.

**17 de junio de 2004:** *Seminario sobre "La Enseñanza de lo Político en las Facultades de Derecho: Su sentido para la formación del Abogado"*. Organizado por la Catedra "A" de Derecho Político de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; el Colegio de Abogados y el Tribunal de Disciplina de Abogados de la Ciudad de Córdoba. De esa manera se logró continuidad y se dio cumplimiento al objetivo de realizar anualmente dos Encuentros de Profesores, uno preparatorio y otro de jornadas. El seminario contó con la presencia de distinguidos profesores de la UNR, de la UNNE, y de la UNC, que además brindó el marco de centenares de alumnos colmando el auditorio de esta Casa de estudios.

**27 de agosto de 2004:** *Encuentro Nacional de Profesores de Derecho Político, Teoría del Estado, Ciencia Política y/o Materias Afines*. Realizado en la Ciudad de Corrientes, sede de la Universidad Nacional del Nordeste: El Encuentro se desarrolló con la presentación de ponencias en tres comisiones y dos paneles.

**28 de agosto de 2004:** *Reunión de Profesores para tratar la constitución de la Asociación y la sede del próximo encuentro*. Realizado en Salón Auditorio de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. A la reunión asistieron los siguientes Profesores: por Universidad Nacional de Rosario: Oscar Blando, Daniel Leandro Boccoli y Ana Maria Raggio; por Universidad Nacional del Litoral: Eduardo Cuello; por Universidad de Buenos Aires: Emilio Manuel Alderete Avalos y Julio Pinto; por Universidad Nacional de Cuyo: Luis Alfredo Puebla; por Universidad Nacional de La Plata: María Monserrat Lapalma, Jorge Szeinfeld, Claudio Contreras, Alejandro Manuel Medici y Guillermo Tamarit; por Universidad Nacional de Córdoba: Mariángeles Martínez Hernández, Carlos Eduardo Martiniau, María Emilia Scalambro, Miriam Consuelo Parmigiani y Jorge

Edmundo Barbará; por Universidad Católica de Córdoba: Martín Rodríguez Brizuela, Ricardo del Barco y Eduardo Cordeiro Gavier; y, por Universidad Nacional del Nordeste: Enrique Eduardo Galiana, Néstor Pedro Brillard Pocard, Alvaro Monzón Wyngaard, Alfredo Isaías Saade, Porfirio A. Aquino y Hector J. Zimerman. Luego del intercambio de opiniones y a propuesta del Profesor Barbará, aprobada por unanimidad, se decide denominar a la nueva asociación como *Asociación Argentina de Derecho Político*, designándose la Junta Promotora (con Secretaría Permanente en Corrientes) con la Presidencia Honoraria del Dr. Porfirio A. Aquino, la Presidencia de Zimerman y como Vocales los siguientes Profesores: Barbará y Parmigiani (UNC), Blando y Raggio (UNR), Cuello (UNL), Pinto y Alderete Avalos junto a Mario Justo López (h) (UBA), Puebla (UNCuyo), Lapalma y Juan Carlos Corbetta (UNLP), Del Barco (UCC y UN La Rioja) y Galiana (UNNE). Asimismo se aprobó que La Plata sea sede del nuevo Encuentro y que la ciudad de Rosario lo sea para las sesiones preparatorias durante el 2005.

**27 de mayo de 2005: Reunión de la Junta Promotora.** Realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Fueron "Huéspedes de Honor" los Profesores: Zimerman, Monzón Wyngaard, Parmigiani, Barbará, Lapalma, Szeinfeld, y Corbetta; y los anfitriones Blando y Raggio. Como se decidió que la reunión sería ampliada, también participaron los Profesores: José María Marchioni y Alejandro Marcelo Medici (UN La Plata); y Daniel L. Boccoli, Solange Delannoy, Adriana Mack, y Daniel Sosa (UN de Rosario). En la ciudad santafecina el Presidente Zimerman entregó a los asistentes la publicación de las ponencias del Encuentro de Profesores de Corrientes y el Anteproyecto de Estatuto de la Asociación Argentina de Derecho Político, para ser tratado en las jornadas platenses. También se estableció el temario, previo pormenorizado análisis que implicaron ricos intercambios de opiniones y posturas, a saber: 1) La Enseñanza del Derecho Político (o asignaturas equivalentes) en las Facultades de Derecho; con los siguientes subtemas: a) Sentido de los Contenidos; y b) Estrategias para su enseñanza y aprendizaje; 2) Calidad Institucional; con los subtemas: a) El funcionamiento de la división de poderes, b) El Sistema de Partidos, c) Los Déficit del Federalismo, d) La Democracia en América Latina: nuevos escenarios y nuevos desafíos, y e) Vigencia de los Derechos Humanos; 3) Los Servicios Públicos, con los subtemas: a) Regulación y Control, b) Reestatización o privatización, y c) Derechos del Consumidor, Clientes y Usuarios; 4) Rediseño Institucional del Estado en la Globalización, con los subtemas: a) Regiones Supranacionales, b) Regiones Subnacionales y c) Gobiernos Locales.



**28 y 29 de noviembre de 2005: II Jornadas Nacionales de Derecho Político "Joaquín V. González".** Organizadas por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata -en el centenario de su fundación.

- **1er día, 28 de noviembre:** En la sede del Colegio de Abogados, se aprobaron los estatutos de la Asociación Argentina de Derecho Político y se eligieron sus autoridades para el periodo 2005-2008. Al propio tiempo y a propuesta de los presentes se designaron Miembros Honorarios a los Profesores Pedro J. Frías, Francisco Cerro, Jorge Reinaldo Vanossi, Horacio Sanguinetti, Carlos Fayt y Porfirio A. Aquino, así como reconocimiento post-mortem a Juan Carlos Rubinstein.

- **2do día, 29 de noviembre:** Numerosos ponentes y asistentes, reflexionaron y analizaron temas centrales de la disciplina y la realidad actual en distintos paneles; se escucharon las disertaciones de los Profesores Jerónimo Molina Cano de la Universidad de Murcia - España y de Marco Lamandini de la Universidad de Bologna – Italia

En total, la Asociación Argentina de Derecho Político, lleva organizados catorce congresos nacionales de la especialidad, y otras tantas Jornadas Preparatorias. De ellos, fueron sede: La Plata (2005), La Rioja (2008), Catamarca (2009), Mendoza (2013), Pergamino (2014) en las respectivas universidades nacionales.

Al propio tiempo, otras tres universidades, fueron sede de los congresos nacionales más de una vez, en las siguientes ciudades: Corrientes (2004, 2010 y 2014), Rosario (2007, 2012 y 2016) y Córdoba (2006, 2011).

La Universidad Nacional de Córdoba, será anfitriona del XV Congreso Nacional de Derecho Político, que se realizará en la primera quincena de junio de 2019.

El presente trabajo está organizado en dos partes: la primera receptiona casi todas las “Conferencias” desarrolladas en los Paneles posadeños; y la segunda, da cuenta de más de una veintena de “Ponencias” aceptadas por el Comité Evaluador, divididas en cuatro áreas a saber: 1) Estado y Regulación; 2) Las dimensiones de la noción del Ciudadano; 3) La Institucionalización del Poder (a nivel Supranacional, Nacional y Subnacional), y 4) Ponencias Estudiantiles.

El éxito de las Jornadas Preparatorias del XV Congreso Nacional de Derecho Político, que se realizó por primera vez en la bella ciudad de Posadas, contó para su organización con una Comisión Local integrada por los doctores Luis Antonio DUARTE, Fernando B. VERON, y Lic. Martín Fernando MEDINA; con el acompañamiento técnico del Dr. Carlos

CARDOZO (Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Político) y del Dr. Miguel Duarte (Vicepresidente 4° de la Asociación).

La Asociación Argentina de Derecho Político quiere enfatizar su agradecimiento a las autoridades del Instituto Superior “Ruiz de Montoya” (a su Rectora, al Sr. Asesor Legal, a la Sra. Coordinadora de la Carrera del Profesorado en Ciencias Políticas) que pusieron a disposición tiempo, infraestructura y personal; así como al Sr. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

*Comité Editorial*

## **COMITÉ EVALUADOR**

**Dr. Jorge Edmundo Barbará (AADP)**

**Dr. Edgar Gustavo Fernández Suarez (AADP)**

**Dr. Juan Carlos Corbetta (AADP)**

**Dr. Héctor J. Zimmerman (AADP)**

**Dr. Martín Zemel (UNLP)**

**Dr. Rolando Juarez (UNNE)**

**Dr. Horacio José de Jesús Grando (UNNE)**

**Dr. Jorge Emilio Monzón (UNNE)**

# HACIA UNA LEY PROVINCIAL DE ELECCIONES PRIMARIAS, ABIERTAS, SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS

**María Alicia Meixner**

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas - UNNE

## **Introducción**

En el año 2009, luego de las elecciones legislativas de medio término y antes de que asumieran los legisladores electos, el gobierno argentino presentó al Congreso de la Nación el Proyecto de Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral que, entre otras modificaciones, introducía la modalidad de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) para seleccionar las candidaturas a cargos nacionales.

El proyecto había sido elaborado a partir de un proceso de diálogo político convocado por el gobierno nacional y que había contado con la participación de todos los partidos con representación parlamentaria, organizaciones especializadas de la sociedad civil, expertos y académicos, además de la Justicia Nacional Electoral.

Como consta en sus fundamentos, la iniciativa legislativa tenía por objeto “regular de manera equitativa y democrática el desenvolvimiento del sistema de representación, recogiendo así un reclamo de la ciudadanía y saldando a la vez una deuda pendiente que todo el arco político tiene consigo mismo”.

La premisa que orientaba la reforma era que “consolidar la democracia en el interior de los partidos políticos es un requisito para su propia consolidación. Estas organizaciones siempre corren el riesgo de generar y perpetuar cúpulas poco representativas de sus bases por lo que la renovación en el seno de los partidos políticos y en la selección de sus candidatos debe ser una tarea activamente buscada por toda la sociedad y por la legislación electoral y partidaria.”

## **El caso correntino**

Actualmente en la provincia de Corrientes los candidatos que se presentan a elecciones de cargos legislativos y ejecutivos llegan a esa instancia a través de procesos internos de los distintos partidos políticos o frentes electorales que los proponen.

Esta propuesta puede darse a través de elecciones internas u otros mecanismos que los partidos políticos implementan según sus respectivas cartas orgánicas o

estatutos pero aún no se implementa el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (las más conocidas como PASO) como sí sucede para los cargos nacionales desde la implementación de la Ley Nacional N° 26.571.

La idea de que los dirigentes se perpetúan en los cargos públicos electivos, a través de procesos de selección partidarios poco democráticos manejados por pequeños grupos de dirigentes que responden a quién o quiénes ostentan el poder político de turno es una realidad en provincias conservadoras y de partidos políticos de larga data como es el caso de la provincia de Corrientes.

Durante los últimos 18 años ha gobernado el mismo partido político, si bien en alianzas con diferentes fuerzas políticas provinciales y nacionales, sin que ninguna de estas ententes pudiera lograr que el candidato a gobernador fuera alguno de estos partidos políticos.

Tampoco han existido verdaderas elecciones internas ya que en la mayoría de los turnos electorales las cuestiones se dirimían por acuerdos de cúpula en los que los afiliados o participaban ni podían opinar. Al consensuar una lista única, la posibilidad de una competencia hacia el interior del partido político quedaba automáticamente vedada.

Para muchos, la vigencia y puesta en práctica de la Ley Nacional N° 26.571 - De Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral - ha posibilitado un sustancial mejoramiento de la calidad institucional, asegurando mayor transparencia en el proceso de preselección de los candidatos a cargos electivos mediante el voto de la ciudadanía, garantizando el ejercicio pleno de la democracia interna partidaria.

Es por todo esto que, a pesar de que y veremos cuáles son sus problemas y que algunas provincias hoy han decidido derogarlas, las PASO son un instrumento para dinamizar la vida interna de los partidos políticos, darle posibilidades a quienes no cuentan con el aparato partidario por no ser el candidato favorito del grupo de elite del partido y a los que a pesar de no contar con gran estructura de medios podrán dar a conocer su propuesta la que de otra manera no llegaría nunca a ser conocida por la sociedad.

### **Antecedentes**

La idea de elecciones primarias no es nueva en Argentina ya que en el año 2002 el Congreso de la Nación sancionó una ley de internas abiertas, simultáneas y

obligatorias para todos los partidos (aunque con voto optativo para los ciudadanos) pero su aplicación fue suspendida en la elección de 2003 y aplicada parcialmente en 2005, sólo para aquellos partidos que tuvieran más de una lista. Finalmente, en 2006 esta norma fue derogada.

En Argentina, el proyecto de 2009 reconocía inspirarse en la experiencia de las provincias de La Pampa - que había adoptado el sistema de internas abiertas y simultáneas en 2003-, Santa Fe - que celebra primarias abiertas simultáneas y obligatorias desde 2004-, y Salta - que cuenta con una ley de elecciones internas y abiertas desde 2004 aunque su aplicación práctica hasta el 2011- había sido bastante acotada.

Para la propuesta de redacción de una norma que regule la realización de internas primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias en la provincia de Corrientes, utilizamos como base la legislación vigente en la materia en las provincias de Entre Ríos y Santa Fe.

### **¿Para qué implementar una PASO?**

La realización de elecciones primarias busca propiciar una “democracia de partidos”, desalentar la aparición de personalidades o figuras que se constituyan en “candidatos sin partido” y vedar también la posibilidad de que un mismo ciudadano pueda postularse en varios niveles, desalentando así el “personalismo”. Tengamos en cuenta que con la normativa anterior, un mismo candidato podía postularse, por ejemplo, para intendente y concejal a la vez, o para gobernador/diputado/senador y presidente

Que la instauración de este régimen electoral tiene tres metas fundamentales:

- 1. Selección:** la conversión de los precandidatos más viables y representativos en candidatos partidistas, tras el sometimiento al escrutinio popular.
- 2. Ordenamiento y representatividad:** la configuración de un sistema partidario ordenado, con fuerzas que representen las principales combinaciones de preferencias del electorado.
- 3. Empoderamiento:** la ampliación de las opciones de los votantes, al proporcionarles claves para calcular las expectativas del probable resultado de la elección, sobre la base de un mapa de apoyos definido.

Este régimen electoral se instaura para homologar y, por extensión, relegitimar el origen de las candidaturas políticas (Straface y Page, 2009; Tullio, 2011) con el

argumento de que la selección de los candidatos ya no dependerá de la capacidad movilizadora de los aparatos partidarios (Straface y Page, 2009), sino que se originará en la voluntad inapelable del conjunto de la ciudadanía nacional, la cual se transforma en la entidad selectora -o *selectorate* (Rahat y Hazan, 2001)- y fiscalizadora dentro de los partidos políticos (Abal Medina, 2009).

Así también se lo establece con el fin de ordenar y racionalizar el sistema de partidos y tornar más representativos a sus componentes ya que la regulación de los requisitos para la formación y continuidad de las organizaciones partidarias y el establecimiento de pisos para acceder a la elección general tiene como finalidad ordenar la oferta política, reduciendo el número de agrupaciones que entraban en la competencia (Escolar, 2011).

Esto puede promover la unidad entre partidos similares, a través de la agregación de demandas e intereses comunes (Abal Medina, 2009; Astarita, 2009), facilitando la presencia de organizaciones fuertes, duraderas y con significativo anclaje social (Tullio, 2010).

Las elecciones primarias abiertas y simultáneas tienen también como objetivo empoderar al ciudadano ya que con la incorporación del voto obligatorio en la competencia interna se busca generar incentivos directos a la participación, estimulando la politización de los ciudadanos independientes (Escolar, 2011).

El método de primarias abiertas, por un lado, ofrece a los ciudadanos un mayor protagonismo y más oportunidades para la expresión de su voluntad política y, a la vez, constituye en sí mismo un proceso informacional que contribuye a trazar un mapa de la distribución de la representación real (Tullio, 2011).

El elector participante puede emitir primero un voto sincero, preseleccionando al postulante de su preferencia en las PASO, y ejercer luego un voto estratégico, una vez obtenida una radiografía del rendimiento, la viabilidad y las posibilidades reales de los competidores de los comicios generales (Escolar, 2011).

Entonces, uno de los propósitos del sistema de primarias estriba en que la selección de los candidatos sea efectuada por un cuerpo mayoritario de individuos, en lugar de recaer en el líder o en un sector minoritario, como sucede con la utilización de métodos orgánicos partidistas (Tullio, 2011)

Con la incorporación formal del dispositivo de primarias, bajo la regla de la simultaneidad y con la exigencia de un piso o cuota, se aspira a conformar una

matriz partidaria de fuerzas políticas relativamente sólidas, internamente homogéneas y consistentes en lo ideológico y/o programático (Tullio, 2011; Astarita, 2009).

En un sistema de primarias abiertas simultáneas se presupone que la principal variable que los ciudadanos consideran a la hora de configurar sus preferencias y de fundamentar su voto es el criterio partidario, en tanto y en cuanto cada precandidato pugna por consagrarse como el candidato único y oficial de su partido (o coalición de partidos).

Junto con el objetivo de democratizar los partidos políticos, la implementación de esta norma busca dotar de transparencia y equidad al sistema electoral, así como promover una reestructuración del sistema de partidos y simplificar la oferta política disponible.

Es así que para evitar confusión al elector en el momento de votar están prohibidas las listas espejo, es decir, listas idénticas entre sí, con los mismos candidatos, pero presentadas por diferentes partidos o frentes electorales, que suman luego los votos que cada una había recibido.

También se elimina la posibilidad de que se presenten candidaturas múltiples, estableciéndose que los candidatos que se presenten en las elecciones primarias sólo lo puedan hacer en una sola agrupación política y para una sola categoría de cargos electivos.

### **¿Quiénes la han implementado?**

A la fecha las provincias de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Salta, San Juan, Santa Fe y San Luis celebraron primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en 2015 a nivel distrital siendo estas elecciones el 40 % de los distritos del país.

### **La cuestión del “costo” de la PASO**

La introducción de un sistema de selección de candidatos debe ser acompañado por un sistema de habilitación de los partidos políticos. Ello implica el intento de saldar la falta de un régimen común en lo que respecta al proceso de selección de candidatos, buscando *“relegitimar a los partidos políticos desde fuera, desde el Estado.”*



Para eso, el Estado debe asumir los costos operativos relacionados con la organización de las primarias abiertas garantizando a todos los precandidatos condiciones de competencia equitativas. Concomitantemente, se busca superar la llamada “ley de hierro de las oligarquías” según la cual las elites partidarias tienden a perpetuar su dominio en el tiempo.

### **Las bondades del sistema**

De la aplicación de la ley nacional N° 26.571 se concluyen los siguientes puntos positivos en relación a la aplicación de este régimen:

- La introducción de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias se produjo en el marco de un incremento en la cantidad de ciudadanos que acudieron a las urnas, revirtiendo la histórica tendencia a la baja. Esto legitimó la implementación del nuevo sistema.
- Las PASO también cumplieron con el objetivo de lograr una oferta electoral menos voluminosa. En las elecciones generales de octubre de 2013 la cantidad de listas en competencia fue la menor registrada desde la recuperación democrática. Desde este punto de vista, la dinámica de las PASO y su reglamentación ha contribuido a reducir la dispersión de listas simplificando así la oferta electoral.
- De esta forma, el sistema electoral argentino cumple con el criterio de la confiabilidad. Por su parte, los partidos coinciden en la relevancia y utilidad estratégica de las PASO.
- La eliminación de las listas espejo y de las candidaturas múltiples hizo más transparente la oferta electoral.
- Existe un factor de aprendizaje sobre la utilidad estratégica de las primarias abiertas, lo que permite anticipar que en las próximas elecciones de 2015 más fuerzas harán uso de esta modalidad.
- Las regulaciones sobre distribución de espacios en medios de comunicación audiovisual sobre la base de los principios de la equidad y la proporcionalidad de votos presentes en la ley que introduce las PASO.
- Según señalan los expertos, tras la aplicación de la ley se observa que “la conflictividad fue administrable”. Los planteos judiciales fueron escasos y los mismos jueces electorales manifestaron que, en general, los reclamos

estuvieron lejos de sobrepasar la capacidad de respuesta de los organismos competentes para resolverlos.

### **La cuestión política y su influencia en los sistemas electorales**

El componente político en este tema no es menor. La decisión de diferentes provincias argentinas de adherir el sistema de PASO, en distintas variantes o con el mismo formato que la ley nacional, no se puede analizar sólo desde el punto de vista técnico ya que en 2019 la provincia de Río Negro no tendrá Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) ya que el viernes 30 de noviembre el parlamento rionegrino derogó con 27 votos a favor y 15 en contra, este sistema para elegir candidatos para las elecciones provinciales.

El legislador del oficialismo encargado de fundamentar la derogación enviada por un proyecto del Ejecutivo y explicó que aunque creía que los objetivos que planteaba la ley que instituyó las PASO eran buenos, en la práctica no se cumplieron ya que se implementaron solo en algunos municipios y terminaron siendo “una gran encuesta, costosa, pagada por el Estado”.

Los argumentos entonces para no continuar aplicando este sistema electoral fueron el alto costo que representan estos comicios para el Estado y que su implementación no responde a una necesidad social; que “la gente no entiende por qué tiene que ir a votar dos veces a un mismo candidato” y que no se logró el objetivo de participación que se pretendía.

Los legisladores que fundamentaron contra de la derogación de las PASO en Río Negro criticaron el argumento del oficialismo sobre el costo económico que implicaban las Primarias Abiertas, criticaron la falta de voluntad política para su implementación y cuestionaron que el Ejecutivo cambió las reglas de juego sin consultar con los partidos políticos.

Sin embargo, la mayoría de las provincias que lo pusieron en práctica manifiestan que funciona como estaba previsto y que básicamente simplifica la oferta electoral al momento de la elección general evitando que el elector se encuentre con gran cantidad de candidatos y boletas al momento de emitir su voto.

## **Conclusión**

Con todo lo analizado y visto empíricamente podemos afirmar que, como cualquier sistema electoral, las PASO por sí solas no resuelven las cuestiones electorales, ni los problemas políticos ni mejoran el mecanismo de selección, etc.

El conjunto en el que trabajan en coordinación sistema político, sistema de partidos políticos y sistemas electorales es fundamental.

Si sólo nos concentramos en cambiar el sistema electoral nos quedamos cortos...pero no por eso es menos cierto que esta forma de elección de candidatos genera “ruidos” al interior del sistema político y de los partidos políticos que resultan interesantes y cuyos errores o aciertos sólo podrán verse en el tiempo y luego de su implementación en varias elecciones.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

Abal Medina, J. M. “Mayor democracia y equidad en los partidos y en el Estado” en J. M.

Abal Medina, A. Tullio, & M. Escolar, Reforma Política en la Argentina. Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, 2011.

Álcantara Sáez, Manuel y Tagina, María Laura (Coords): Procesos políticos y electorales en América Latina (2010-2013). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Eudeba, noviembre de 2013.

Pomares, Julia; Page, María y Scherlis, Gerardo: “Logros y desafíos tras el debut de las primarias”, Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 97, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2011.

Tow, Andy: Atlas de Elecciones en Argentina. <http://elecciones.andvtow.com/>