

PASO EN BUENOS AIRES: DESARROLLO DEL PROYECTO DE PRIMARIAS, SANCIÓN Y CAMBIOS DE LA LEY PROVINCIAL

Ignacio Santoro*

Universidad de Buenos Aires – Instituto de
Investigaciones Gino Germani (Argentina)

Recibido: 28 de febrero de 2019
Aceptado: 9 de septiembre de 2019

✉ ignaciodontesantoro@gmail.com

Resumen: La Ley 14.086 de Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (EPAOS) fue sancionada en 2009 en la provincia de Buenos Aires, en consonancia con la ley nacional de primarias (PASO). Este trabajo realiza un análisis en profundidad del proyecto sancionado, destacando los motivos de su creación, el tratamiento durante el proceso legislativo, las modificaciones que sufrió una vez sancionado y sus diferencias con viejos proyectos de primarias, junto con su diferenciación con la normativa nacional. En el final del mismo se busca analizar el impacto de la normativa en el comportamiento político partidario.

Palabras clave: Ley de primarias; provincia de Buenos Aires; partidos políticos

Abstract: Law No. 14.086 – Open, Mandatory and Simultaneous Primary Elections (EPAOS) was sanctioned in the Buenos Aires state legislature in 2009, following the steps of the national primaries law. This paper analyzes in depth the reasoning behind the bill's

* Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Especializado en Gobernanza Electoral (Universidad Nacional de San Martín) y maestrando en Gobierno (Universidad de Buenos Aires). Becario de Maestría (UBACyT). Docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Torcuato Di Tella.

proposal, the debate around it and the changes it underwent before its approval. In addition, we will compare the main differences between the EPAOS and older primary elections laws and contrast the national and subnational legislation. Finally, we will study the impacts of the new regulation on the political system.

Keywords: Primary Election Law; Buenos Aires Province; Political Parties

I. Introducción

En el año 2009 luego de la derrota en las elecciones de medio término, el Gobierno Nacional liderado por Cristina Fernández de Kirchner encabezó un proyecto de reforma política que se transformaría en ley en diciembre de ese mismo año. La Ley 26.571 también conocida como “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” o bien PASO (Primarias, Abiertas, Simultaneas y Obligatorias), aprobó un sistema de primarias similar al existente en Uruguay (Ley 7.812) y en Santa Fe (Ley 12.367), con el objetivo de reducir la fragmentación del sistema de partidos, una apertura de las estructuras partidarias hacia los electores y lograr una mayor equidad en las campañas electorales (Alessandro 2011; Straface y Page 2009; Pomares, Page y Scherlis 2012; Álvarez Travieso y Tullio 2015).

La normativa nacional fue replicada en diversas provincias. Buenos Aires fue la primera de ellas, sancionando a finales del año 2009 la Ley 14.086 de Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultaneas (EPAOS) de gran similitud con la normativa nacional. Analizar la aplicación de esta ley en la Provincia de Buenos Aires resulta de sumo interés, por un lado, debido al peso de su electorado y a una tradición de elecciones simultáneas con la arena nacional, por este motivo, la Provincia fue escenario de diversas internas partidarias y termómetro de candidaturas nacionales. En segundo lugar, las elecciones provinciales implican un juego multinivel complejo, al estar dividido el mapa electoral en ocho secciones electorales de magnitud variable y 135 municipios de diverso tamaño y con dinámicas propias.

Este trabajo busca profundizar los ya realizados por diversos autores sobre la sanción e implementación de la normativa tanto a nivel nacional (Straface y Page 2009; Mustapic, Scherlis y Page 2011; Scherlis, Page y Pomares 2012; Alessandro 2011; Scherlis 2011; Domínguez Sardou 2015; 2017; Gallo 2015; Masena 2017) como en la provincia de Buenos Aires (González 2015; 2017; Clerici, Cruz y Goyburu 2016). Respecto a trabajos anteriores, se buscan innovar en cuatro aspectos, i) desarrollar en profundidad un análisis del contexto nacional y provincial en el cual se sanciona la ley, ii) comparar la misma con la anterior ley de primarias abiertas existente en la Provincia (Ley 12.915), iii) realizar un estudio detallado de los cambios que sufrió el proyecto desde su presentación en comisiones hasta su sanción efectiva y iv) elaborar un análisis descriptivo de los impactos de la normativa en el sistema de partidos.

II. Sistemas electorales y reforma

La decisión de realizar una reforma electoral puede tener efectos trascendentales para los partidos políticos y la gobernabilidad. Esto es así debido a que en los regímenes democráticos las elecciones producen representación, gobierno y legitimidad (Valles y Bosch 1997). Por ello, la opción por un determinado sistema electoral tiene un carácter fundamental ya que impacta de manera diferente sobre la voluntad del elector, la competencia partidaria y, en definitiva, la elección y desarrollo de un gobierno (Butler 1984; Nohlen 1994; Duverger 1992; Sartori 1992).

Asimismo, grandes autores de la Ciencia Política han coincidido en que los sistemas electorales y sus modificaciones pueden tener impactos significativos en la competencia partidaria. Rae (1971), Duverger (1992), Sartori (1992) y Cox (2004) plantearon que, dependiendo algunos componentes del sistema electoral, el tipo de fórmula utilizada, la magnitud de distrito y la presencia de un umbral legal, afectan de manera diferente el comportamiento tanto de los electores como de los partidos políticos.

Sin embargo, las reformas no surgen en abstracto, sino que son condicionadas por reglas preexistentes que limitan a las nuevas leyes (Marenco 2006) así como también por los agentes involucrados que buscan concretar sus intereses (Buquet 2007). Asimismo, una modificación del

status quo es más factible de producirse cuanto menor sea la longevidad temporal del sistema electoral vigente y las nuevas normas complementen al mismo (Marengo 2006).

Las innovaciones parten de la voluntad de algunos actores - una coalición reformista - quienes generan un diagnóstico sobre un déficit de legitimidad o eficacia de las normas presentes e incorporan novedades buscando a) apoyo popular y una mayor facilidad de las tareas de gobierno (Buquet 2007), b) obtener beneficios con el nuevo sistema (Benoit 2004) y particularmente c) favorecer sus intereses de corto plazo, permitiendo a la coalición reformista mantenerse en el gobierno (Geddes 1996; Buquet 2007).

También centrándose en los actores, Buquet (2007) complejiza el análisis de Benoit (2004) y entiende que la coalición reformista puede ser de dos tipos; *declinante* si los reformadores son viejos partidos ganadores que se perciben a sí mismos como futuros perdedores, donde las leyes incorporadas buscan legitimar el sistema político y por ello las normas tienden a ser inclusivas¹. En cambio, las coaliciones *ascendentes*, son fuerzas nuevas cuyas propuestas están orientadas a mejorar la eficacia del gobierno con normas más excluyentes.

Asimismo, el contexto donde ocurre la reforma es igual de relevante; para que una reforma electoral ocurra es necesario un cambio significativo en las preferencias del electorado producto de un deterioro de la situación política donde la ciudadanía cuestione la legitimidad o eficacia en los dirigentes políticos o, por el contrario, la existencia de una mirada en que aquellos son impedidos de llevar adelante las medidas necesarias producto del sistema electoral vigente (Buquet 2007).

En América Latina, las reformas políticas se han orientado en los últimos tiempos al aumento de la participación ciudadana en las estructuras partidarias disminuyendo el poder de las mismas en la selección de candidatos (Abal Medina 2004; Freidenberg 2006; Negretto 2010; Gallo

¹ Colomer (2003) establece que toda reforma busca alargar la competencia y la influencia de los electores en la definición de la representación política, es decir que sigue un patrón inclusivo.

2011). La inclusión de leyes de primarias puede entenderse en esta coyuntura.

En Argentina, previo a la sanción de las primarias obligatorias, los métodos de selección de candidatos eran múltiples. Uno de los trabajos que mejor sintetiza las diferentes estrategias utilizadas es el realizado por De Luca y Tula (2011), el cual describe los procesos de selección de candidatos desde 1983 en adelante. Los autores explican que hasta 2009, los partidos seleccionaron a sus principales candidatos con plena autonomía, según sus propias cartas orgánicas.

En 2009, con la incorporación de la ley PASO, se modifica y unifica el modo de elegir candidatos en los partidos políticos. Diversos autores han analizado la nueva normativa y sus efectos (Straface y Page 2009; Mustapic, Scherlis y Page 2011; Scherlis, Page y Pomares 2012; Alessandro 2011; Scherlis 2011; Clerici, Cruz y Goyburu 2016; Domínguez Sardou 2015; 2017; González 2015; 2017; Gallo 2015; Masena 2017). Entre ellos, algunos autores afirmaron que la PASO generó positivos cambios en la competencia partidaria provocando una reducción de la cantidad de partidos y una apertura de las organizaciones a la selección de candidatos (Alessandro, 2011). Para otros la reforma produjo beneficios al partido en el poder y deterioró la competencia, flexibilizando los requisitos para crear listas colectoras y nuevos límites a la formación de coaliciones (Scherlis 2011).

Como se mencionó anteriormente, la PASO nacional tuvo como repercusión la sanción de leyes similares en casi todos los distritos del país, entre ellos la provincia de Buenos Aires, quien sanciona en el mismo año la Ley 14.086 o de Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultaneas (EPAOS). Una primera aproximación al estudio sobre la provincia de Buenos Aires fue realizada por González (2015; 2017) y Clerici *et al* (2016) quienes analizaron la evolución del voto y su impacto en las estrategias partidarias de los 135 municipios que conforman la provincia de Buenos Aires. Este trabajo buscará adentrarse en mayor detalle el proceso de creación y sanción tanto de la normativa provincial como su comparación con la ley nacional.

III. Objetivos de la Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)

La Ley 14.086 persigue los mismos objetivos que la normativa nacional, por ello coincidiendo con autores que han analizado aquella ley (Alessandro 2011; Straface y Page 2009; Pomares, Page y Scherlis 2012; Álvarez Travieso y Tullio 2015) este trabajo entiende que las PASO tenían tres metas principales: i) Reducir la fragmentación del sistema de partidos, mediante la incorporación de nuevos requisitos para la competencia: al exigir el 4 % de afiliaciones² en cada distrito el cual debía ser demostrado anualmente, y estableciendo un umbral legal de 1,5% de los votos válidos necesario a ser superado para competir en la elección general, ii) Mayor apertura de los partidos a la selección de candidatos, buscando democratizar las estructuras internas y por ende habilitando la posibilidad de una renovación de las cúpulas dirigenciales. Además, esto estimularía la resolución de conflictos entre dirigentes que buscaran obtener la misma candidatura, donde habitualmente el perdedor abandonaba el partido y competía “por afuera” creando un nuevo sello partidario como maquinaria electoral para una elección particular. iii) Mayor transparencia y equidad en las campañas electorales, donde el Estado garantizaba a todos los partidos espacios de propaganda audiovisual y prohibía la contratación de publicidad privada.

IV. La provincia: marco normativo

Argentina posee un régimen de gobierno federal - republicano comprendido por veintitrés provincias y una ciudad autónoma. La Constitución Nacional establece que las provincias conservan todo poder no delegado al Gobierno Federal (Art.121), ello implica, en principio, un alto

² La ley previamente establecía que para que un partido se constituyese y pudiera competir electoralmente este porcentaje sería de adhesiones y no afiliados, siendo las exigencias más laxas, ya que la adhesión implica la simple voluntad de un elector sin los requisitos necesarios para la afiliación, e incluso afiliados de otros partidos políticos podrían figurar como adherentes (Álvarez Travieso y Tullio 2015).

grado de autonomía provincial. En consonancia, las unidades subnacionales, tienen la potestad de crear instituciones de gobierno, una constitución provincial y un régimen electoral propio, entre otras funciones (Arts.122 y 123).

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la Constitución Provincial (CP), establece la adopción de un régimen representativo republicano federal (en semejanza con el nacional), compuesto por tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Art.1, CP). El Poder Legislativo, se conforma de una legislatura bicameral, compuesta por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La primera se encuentra integrada por noventa y dos diputados (Art. 69³, CP) y la Cámara de Senadores por cuarenta y seis miembros (Art.75, CP). La Constitución prevé ante un posible crecimiento demográfico un aumento en la cantidad de legisladores en ambas cámaras⁴. El mandato de los senadores y diputados provinciales, tiene una extensión de cuatro años, y ambas cámaras se renuevan por mitades cada dos años⁵ (Artículos 70 y 78, CP). Además, los legisladores provinciales pueden ser reelectos en sólo una ocasión (Art. 5, Ley 14.835).

En cuanto a la forma de elegir a los miembros de ambas cámaras, el Artículo 60 de la Carta Magna de la Provincia adhiere al principio de representación proporcional para el reparto de escaños. La fórmula utilizada es de tipo Hare, con premios a la mayoría, por ello algunos autores la han denominado como “Hare a la Bonaerense” (Varani 2004)⁶. Por otro lado, establece en su Artículo 61 que cada uno de los municipios (unidades administrativas locales) en que se encuentra dividida la provincia constituye un distrito electoral, los cuales son agrupados en secciones electorales. El mapa electoral está dividido en ocho secciones electorales⁷ de magnitud

³ Modificado por Ley 9.968

⁴ La legislación establece un tope a la cantidad de bancas que pueden ser incorporadas en ambas cámaras; un máximo de 100 diputados y de 50 senadores.

⁵ Alternativamente, cuatro secciones escogen diputados y los cuatro restantes escogen senadores.

⁶ El autor hace especial énfasis en como este tipo de fórmula impacta en la existencia de un umbral fáctico alto especialmente en el nivel municipal (Varani 2004).

⁷ Sección Capital: La forma el partido de La Plata.

Primera Sección Electoral: Los partidos de Campana, Escobar, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, José C. Paz, Luján, Marcos Paz, Malvinas

variable⁸ (Art.13, Ley 5.109). Además, este mismo artículo establece que cada sección debe tener un mínimo de tres senadores y seis diputados. Para acceder al reparto de bancas ya sea en el Senado o en la Cámara de Diputados, no existe un umbral legal. Asimismo, las listas partidarias deben respetar al momento de ser conformadas una composición alternada y secuencial entre hombres y mujeres (paridad de género) (Ley 14.848).

El Poder Ejecutivo Provincial se encuentra encabezado por la figura del Gobernador y el Vicegobernador, electos de manera simultánea mediante el voto popular (Arts. 119 y 120, CP), durando su mandato cuatro años con posibilidad de ser reelectos una sola vez (Arts.122 y 123, CP). El sistema de

Argentinas, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, San Fernando, San Isidro, San Migue, Suipacha, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

Segunda Sección Electoral: Los partidos de Baradero, Bartolomé Mitre, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramallo, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Nicolás, San Pedro y Zárate.

Tercera Sección Electoral: Los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Cnel. Brandsen, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Lobos, Magdalena, La Matanza, Quilmes y San Vicente. Cuarta Sección Electoral: Los partidos de Alberti, Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Chacabuco, Chivilcoy, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Hipólito Irigoyen, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen.

Quinta Sección Electoral: Los partidos de Ayacucho, Balcarce, Castelli, Chascomús, De La Costa, Dolores, General Alvarado, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Paz, General Pueyrredón, Las Flores, Lobería, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Necochea, Pila, Pinamar, Rauch, San Cayetano, Tandil, Tordillo y Villa Gesell.

Sexta Sección Electoral: Los partidos de Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Daireaux, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, General Lamadrid, González Chaves, Guaminí, Juárez, Laprida, Monte Hermoso, Patagones, Pellegrini, Púan, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Arroyos y Villarino.

Séptima Sección Electoral: Los partidos de Azul, Bolívar, General Alvear, Olavarría, Roque Pérez, Saladillo, Veinticinco de Mayo y Tapalqué.

⁸ La primera sección escoge 15 diputados y 8 senadores, la segunda sección 11 diputados y 5 senadores, la tercera 18 diputados y 9 senadores, la cuarta 14 diputados y 7 senadores, la quinta 5 senadores y 11 diputados, la sexta 6 senadores y 11 diputados, la séptima y la octava escogen ambas 3 senadores y 6 diputados.

elección de los cargos ejecutivos es por simple mayoría de votos y la elección se realiza de manera conjunta con la elección de cargos legislativos (Arts. 134 y 136, CP). La elección general tanto de legisladores como de legisladores y gobernador puede desdoblarse de la nacional, pero tradicionalmente han sido anidadas (art. 116, Ley 5.109).

Por otro lado, la normativa provincial permite la existencia de dos tipos de partidos: partidos provinciales y agrupaciones municipales, siendo los primeros autorizados a postular candidatos a cargos electivos en toda la provincia y los segundos en sus respectivos municipios (Art. 8, Ley 9.889). La legislación también establece la posibilidad de formar federaciones (uniones partidarias de carácter permanente) y alianzas de carácter transitorio ya sea entre federaciones, partidos o agrupaciones municipales las cuales deben establecerse para todas las categorías en que participe la alianza⁹ (Arts. 14 y 16).

En el caso de los electores, el padrón electoral provincial se constituye a partir del padrón nacional (Art. 26, Ley 5.109) siendo electores de manera obligatoria los argentinos y naturalizados mayores de 18 años y “por opción” los mayores de 16 años inscriptos en el Registro Electoral (Art. 2, Ley 5.109). Los extranjeros también poseen la opción de sufragar (Art. 2, Ley 5109).

V. Reforma política y estrategia electoral

Partiendo de la teoría de la elección racional, la sanción de las PASO – como toda reforma política– no se hace con tonos neutrales, sino persiguiendo un determinado efecto en el sistema electoral (Sartori 1994; Buquet 2007), suponiéndola beneficiosa para quien la propone. En este sentido, puede entenderse como parte de una serie de estrategias electorales tomadas por un espacio político (coalición reformista) para mejorar su performance en las urnas (Scherlis 2011).

Como afirma Scherlis (2011), el kirchnerismo se caracterizó por haber llevado a cabo diferentes medidas para asegurarse el triunfo en los comicios

⁹ Este último requisito, también conocido como verticalización de alianzas, fue incorporado con la Ley 14.086

frente a adversarios internos y externos. Una primera muestra de ello se desarrolla en la elección de 2005, cuando el oficialismo recurrió a la modificación del Código Electoral Nacional para establecer la simultaneidad de elecciones provinciales con las nacionales y de esta forma asegurarse la nacionalización de la elección y el control de los líderes provinciales. En los siguientes comicios (2007), la herramienta utilizada fueron las listas colectoras¹⁰, las cuales permitieron al oficialismo mostrarse como una coalición amplia arrastrando votos de los diversos sectores partidarios que lo apoyaban (entre ellos radicales y diversas líneas internas peronistas enfrentadas entre sí), sin la necesidad de resolver los conflictos existentes entre los mismos.

En los comicios de 2009, se valió de dos tácticas para conseguir mejores resultados (Scherlis 2011); por un lado, logró adelantar la fecha de votación a finales del mes de junio (establecidos legalmente para el cuarto domingo de octubre), y por otro lado la utilización de candidaturas “testimoniales”, es decir, candidatos que se postulaban a ocupar cargos legislativos, admitiendo que no tendrían voluntad – en caso de ser electos – de asumir su banca. Las candidaturas testimoniales permitirían al Ejecutivo un control de diversos dirigentes locales, los cuales se verían obligados a volcar su apoyo a la lista del Frente Para la Victoria (FPV), e imposibilitados de coordinar un juego multinivel con otros posibles candidatos (especialmente con la incipiente coalición del Partido Justicialista (PJ) disidente, que desafiaba al oficialismo, Unión PRO).

Sin embargo, en los comicios de 2009 la estrategia electoral no tiene grandes resultados; en la Provincia de Buenos Aires, donde mayormente se habían utilizado las colectoras y las candidaturas testimoniales, el oficialismo es la segunda fuerza más votada. Este resultado, ante una elección nacionalizada y plebiscitaria (el FPV llevaba como primer candidato a Diputado Nacional a su principal dirigente, Néstor Kirchner),

¹⁰ Se entiende como “listas colectoras” a “las listas de un partido que, presentando cargos para una categoría de cargos, adhieren y acompañan en la boleta a la lista de otro partido para otro puesto” (Scherlis 2011), logrando de esta forma un doble beneficio; quienes acompañan se benefician de la popularidad del candidato/ partido al que adhieren y quienes aceptan la adhesión se benefician de recolectar mayor cantidad de votos de diversos sectores (Scherlis 2011).

es entendido como una derrota y una posible apertura a un nuevo liderazgo en el peronismo.

Luego del traspasé electoral, comienzan conflictos internos, siendo Kirchner cuestionado tanto como máximo dirigente del PJ como su posible candidatura para los comicios de 2011. Esta disputa se ve acrecentada en la provincia donde comienza un desafío por parte del gobernador Daniel Scioli¹¹ hacia la dirigencia nacional y en conjunto con intendentes bonaerenses¹², especialmente con aquellos afectados por la resolución 125/2008¹³. En este contexto, desde distintos sectores del peronismo se empieza a proponer la posibilidad de llamar a internas cerradas de cara a la elección presidencial¹⁴.

La respuesta a este desafío fueron las PASO. Para Kirchner las primarias eran una oportunidad de renovación de la “vieja política” y de cúpulas partidarias que lo habían traicionado al apoyar la lista de Francisco De Narváez¹⁵ ¹⁶. Para los detractores en cambio, la ley era pensada como una nueva estrategia del oficialismo para consolidar la ventaja electoral del expresidente, al lograr la eliminación de la competencia de partidos pequeños, concentrando los votos en las dos opciones mayoritarias¹⁷. Entre

¹¹ La Nación. 2009. “Scioli empezó el plan para reconstruir al peronismo”. La Nación, 1 de julio de 2009.

¹² Clarín. 2009. “Scioli busca reacomodarse: juntó a 50 intendentes en un acto oficial”. Clarín, 4 de agosto de 2009.

¹³ En el año 2008 el Gobierno Nacional buscó aumentar la alícuota de retenciones al sector agropecuario, mediante la resolución 125/2008. Ello generó un conflicto con diversos sectores rurales que se extendió durante más de 100 días, donde productores rurales agrupados en la Mesa de Enlace Agropecuaria llevaron adelante distintas medidas de protesta con cortes de rutas y movilizaciones en las capitales provinciales entre otras acciones. La resolución dio diversos saltos, finalizando su debate en el Congreso Nacional donde fue rechazada.

¹⁴ Clarín. 2009. “PJ: los gobernadores le piden a Scioli más poder en la conducción”. Clarín, 1 de julio de 2009.

¹⁵ Clarín. 2009 “De Narváez promueve el corte de boleta entre intendentes K. Clarín, 20 de mayo de 2009. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/narvaez-promueve-corte-boleta-intendentes_0_ryt-NptA6tx.html

¹⁶ Clarín. 2009. “Kirchner: ‘En la última elección yo fui víctima de la vieja política’”. Clarín, 14 de julio de 2009.

¹⁷ “Es un proyecto parcial, restringido a la cuestión electoral, que busca obturar la emergencia de nuevas fuerzas”, planteó Claudio Lozano, de Proyecto Sur, la fuerza que

sus copartidarios las primarias abiertas implicaban la posibilidad de una resolución de la interna “por adentro”, donde Kirchner confiaba lograría imponerse¹⁸.

En relación con nuestro objeto de estudio es necesario preguntarse: ¿Cómo impacta esta disputa de poder en la Provincia de Buenos Aires? La Provincia históricamente ha discutido con el Poder Ejecutivo Nacional por la transferencia de fondos. A pesar de ser del mismo color partidario, durante la gestión del Gobernador Daniel Scioli, esto no fue una excepción; en el año 2009, Buenos Aires se encontraba en una fuerte crisis por la falta de presupuesto y endeudamiento^{19 20}.

De esta forma, el Gobierno Nacional presiona al Gobernador con diversos métodos, como la renuncia del Ministro de Agricultura (Emilio Monzó)²¹. La reforma política en la provincia, fue otro de las estrategias de influencia nacional^{22 23}. Esta presión también se apreció durante tratamiento

lidera Pino Solanas. Para Silvia Vázquez, de la Concertación, "el piso es muy restrictivo y consagraría el bipartidismo, pero no alcanza con bajarlo". Fuente: Reforma política: el gobierno acepta hacerle cambios para sumar aliados. (30 de octubre de 2009). *Clarín*.

¹⁸ La Nación. 2009. “Avanzan con la reforma política”. La Nación, 23 de octubre de 2009.

¹⁹ La deuda de la provincia se encontraba en un 65% en manos del Gobierno Nacional. Una posibilidad de quita y/o renegociación en la misma dependía plenamente de la voluntad del acreedor, por ende, una imagen positiva sería fundamental para estabilizar las finanzas provinciales. Fuente: Antes de fin de año, Scioli buscara \$1500 millones en el mercado. (2 de noviembre de 2009). *La Nación*.

²⁰ Clarín. 2009. “Gato encerrado, en un juego por plata entre Olivos y las provincias”. Clarín. 19 de septiembre de 2009. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/gato-encerrado-juego-plata-olivos-provincias_0_BkTW2uA6Fg.html

²¹ “Si era la cuarta vez que Kirchner pedía su renuncia, y Scioli había resistido las anteriores, ¿por qué está vez cedió? [...] Es de público conocimiento que la Provincia tenía inconvenientes para el pago de sueldos, debido a sus crónicos problemas de recursos. Había una necesidad de gestión. Uno ha sido el fusible”. Entrevista a Emilio Monzó. Clarín. 3 de septiembre de 2009. Disponible en https://www.clarin.com/ediciones-antiores/primeravez-kirchner-pidio-cabeza-cuarta_0_ByCWyktR6Fe.html

²² Clarín. 2009. “Scioli Mueve su proyecto en provincia”. Clarín, 28 de octubre de 2009.

²³ El interés de la coalición reformista bonaerense en la sanción de la ley de primarias debe entenderse en mayor medida por una presión del gobierno nacional frente a un temor en un posible desafío por el liderazgo del peronismo que podría surgir desde la

legislativo del proyecto, donde se producen cambios por pedido del ex presidente²⁴.

Los dichos por parte de legisladores luego de la sanción de la ley, manifiestan la presencia del Ejecutivo Nacional en los cambios introducidos. Entre ellos, el Senador Javier Mor Roig (Coalición Cívica) sospechaba que el origen de los cambios *“acaso provengan de otro ámbito ajeno a esta legislatura y a esta provincia”*²⁵. En esta misma línea, quien presentase el proyecto en la Legislatura provincial, Federico Scarabino (Frente Para la Victoria), también dejaba en claro que las modificaciones tenían relación con variables ajenas a la dinámica provincial; *“No es fácil para quien les habla aceptar algunas de las modificaciones [...] [Sin embargo] como hay una decisión de mi partido, la voy a respaldar”*²⁶.

VI. Ley de primarias: tratamiento y antecedentes

VI.1. Desarrollo del proyecto de ley E 101 -08/09 – Ley 14.086/2009

El proyecto de ley finalmente sancionado como Ley 14.086 tiene su origen en la Cámara de Senadores (HCS), presentado por los senadores Federico Scarabino (FPV) y Patricio García (FPV) y apoyado por los dos bloques principales de la legislatura, el Frente Para la Victoria y la Unión Cívica Radical. El proyecto de ley demoró cinco meses en ser aprobado y fue complementado y modificado en dos ocasiones: i) en la comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos de la HCS y ii) en la Cámara de Diputados (HCD) (Tabla 1).

El proyecto original se presentó en la Mesa General de entradas el 14 de julio de 2009 y tomó estado parlamentario el 12 de agosto de ese mismo

provincia. Gervasoni (2011) enuncia esta presión también al momento de conformar listas electorales y al instar a participar a Daniel Scioli como candidato testimonial en la elección legislativa de 2009.

²⁴ La Nación. 2009. “La provincia aprobó la reforma política en sintonía con Kirchner”. La Nación, 8 de noviembre de 2009.

²⁵ La Nación. 2009. “La provincia aprobó la reforma política en sintonía con Kirchner”. La Nación, 8 de noviembre de 2009.

²⁶ Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires (2009) p. 1793.

año. Dos días después fue tratado por la comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos. El proyecto establecía la verticalización de alianzas y prohibía las listas “espejo” (boletas de agrupaciones diferentes pero que llevan los mismos candidatos a cargos electivos). Por otro lado, cambiaba la fórmula electoral dejando atrás la histórica fórmula de repartición proporcional de cociente (Hare “a la bonaerense”) por el método D’Hondt, y copiaba de la arena nacional un requisito para poder participar en la repartición de cargos; superar un umbral legal del 3% de los votos respecto a los electores habilitados en el distrito. Finalmente, es destacable que, si bien el proyecto lleva en su carátula el título de “Estableciendo El Régimen De Selección De Candidatos A Cargos Públicos Electivos Mediante Elecciones Internas Abiertas, Obligatorias Y Simultaneas Para Los Partidos Políticos” no se explayaba ni en el articulado ni en los fundamentos, sobre cómo sería este sistema, sino que establece que la ley serviría para que los partidos *“Diriman sus contiendas a través de mecanismos internos determinados, escogidos por ellos o en su caso previstos por la ley, y no por vías excepcionales externas como son aquellas que ahora se vedan [listas espejo y colectoras]”*.

El proyecto es aprobado con modificaciones por mayoría el 14 de agosto y es tratado en el pleno de Senadores el 26 de noviembre. Los cambios introducidos en la comisión implicaban, en primer lugar, la no obligatoriedad para los electores de las primarias, dictaminando que, si bien debía realizarse un empadronamiento automático de todos los electores habilitados para la elección general, estos podrían exceptuarse del voto, en caso de expresar de forma fehaciente su voluntad de no hacer uso del derecho hasta 30 días antes de la elección. Asimismo, el carácter de abiertas permitía que afiliados a partidos políticos participen en la interna de otros partidos, permitiendo el llamado efecto “invasión”, es decir, que electores opositores participen en la interna de un partido ajeno al suyo buscando perjudicarlo.

Por otro lado, dejaba entrever la posibilidad de separar las elecciones provinciales de las nacionales al establecer que el padrón utilizado sería *“el mismo padrón que se utilizó en la elección general inmediata anterior, el que será suministrado a cada agrupación política por la Junta Electoral de la Provincia”*. Además, se establecía una forma de repartición de los lugares ocupados en la lista definitiva entre las diversas listas que se presenten en la

interna, esta sería mediante la utilización de una fórmula D'Hondt, donde luego de superar un umbral del 10% de los votos positivos de la agrupación política correspondiente, se podría acceder a la participación en la lista presentada en la elección general. Por otro lado, como respuesta a la elección legislativa de 2009 atravesada por las candidaturas testimoniales, el texto expresaba la obligatoriedad de asumir los cargos por quienes se hubiesen postulado a los mismos.

Otros aspectos novedosos fueron el establecer mayores exigencias a la competencia, al requerir la superación de un umbral legal del 1,5% de los votos positivos válidamente emitidos para poder participar en la elección general junto con mayores exigencias en cuanto a la conformación de listas (para el caso Gobernador, la adhesión a cada lista del 2% del padrón general y como mínimo en la mitad de los distritos y para el caso de legisladores provinciales el 4% del padrón en la mitad de los distritos [municipios] que componen la sección), además, los candidatos debían acreditar dos años de residencia en la sección donde se buscaba competir. En consonancia con la profundización de los requisitos, se estableció mayores condiciones para evitar la caducidad partidaria, al requerir una verificación anual del número de afiliados partidarios, aspecto fundamental para la comprobación de vida interna de los partidos políticos. Asimismo, el proyecto determinaba la fecha de convocatoria a elecciones, el inicio y finalización de campaña, límites a la publicidad oficial durante 15 días anteriores a la fecha de la elección e incluía la cuota de género requerida en las listas.

A su vez, el proyecto presentado en el Senado eliminó la propuesta inicial de cambiar la fórmula de reparto hacia un sistema de divisor suprimiendo el artículo que proponía el sistema D'Hondt como forma de distribución de bancas y con ella el umbral mínimo necesario para ingresar en el reparto. Asimismo, retiene del original la prohibición a las listas espejo y la verticalización de alianzas.

Desde la oposición las críticas fueron variadas; i) la continuidad de la fórmula Hare, y la necesidad del cambio hacia la fórmula de reparto D'Hondt, ii) el no establecimiento de la simultaneidad con las elecciones nacionales, iii) la falta de límites a las reelecciones indefinidas de legisladores, intendentes y concejeros municipales y iv) la no incorporación

del voto electrónico o boleta única y del “voto joven”. También fue criticada la rapidez con que fue tratado el proyecto²⁷.

Con estas modificaciones, el mismo 26 de noviembre de 2009 el proyecto obtiene los dos tercios de los votos necesarios para su media sanción²⁸ y es girado a la Cámara de Diputados, donde sufrirá nuevas modificaciones.

En Diputados el proyecto es tratado el 30 de noviembre. Entre los elementos que se mantuvieron se encuentra: los mayores requisitos para los candidatos y las listas (residencia, umbral y adhesiones), la exigencia de una demostración anual de las afiliaciones, la verticalización de alianzas y la prohibición de las listas espejo, las fechas de convocatoria a elecciones y la fórmula de repartición de votos entre las listas internas. Asimismo, los requisitos en términos de cuota de género, de campaña y de publicidad oficial no son cambiados.

Se producen, sin embargo, cambios de relevancia; se estableció de manera manifiesta la realización de elecciones provinciales simultáneas a las elecciones nacionales y - al igual que la normativa nacional - las EPAOS se vuelven obligatorias para los electores sin posibilidad de exceptuarse en su participación. Otras dos modificaciones fueron la remoción del artículo que prohibía las candidaturas testimoniales y se adicionó la ampliación de diputados y senadores hasta el máximo permitido constitucionalmente: 100 diputados y 50 senadores.

Nuevamente la rapidez en el tratamiento del proyecto fue una de las críticas principales de la oposición, así como también la persistencia de la fórmula Hare junto con la no mención de la boleta única y los objetivos de fondo que conllevaba la sanción de la ley de primarias²⁹.

Luego de ser aprobado por dos tercios de los votos y un amplio consenso³⁰ en Diputados el proyecto es nuevamente girado al Senado el 7

²⁷ Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires (2009) pp. 1586 – 1612.

²⁸ Al ser una reforma electoral necesita dos tercios de los votos de ambas cámaras (art. 67, Inc. 5, Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

²⁹ Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (2009). Pp. 7545 – 7564.

³⁰ El diputado oficialista Raúl Pérez destacaba en su discurso en el pleno “Hoy estamos avanzando desde el oficialismo, y lo digo sin pudor, gracias a la oposición”

de diciembre de 2009, donde es tratado sobre tablas, el debate en el pleno es breve y el proyecto es aprobado por dos tercios de los votos. El 10 de diciembre es promulgada la ley 14.086, con ciertas modificaciones, producto de un veto parcial del Gobernador.

VI.2. Modificaciones del proyecto original

La ley en vigencia, no es enteramente fiel a su redacción sancionada debido a: i) el veto de algunos artículos en el decreto de promulgación del Poder Ejecutivo y ii) la legislación nueva que impactó en la normativa original. Además, las apelaciones ante la justicia han condicionado en parte su implementación.

En cuanto a las modificaciones otorgadas por el Ejecutivo, el decreto de promulgación 2997/2009 observa el artículo 26 de la Ley 14.086, eliminando la ampliación de bancas prevista para ambas cámaras, apelando a que la renovación debería hacerse en base al aumento de población y debido a la lejanía del último censo (2001), era pertinente mantener la anterior composición. También se vetaron los requerimientos de residencia en la sección para ser candidato por la misma, debido a encontrarse en contradicción con la Constitución Provincial, donde se determinan los requisitos para acceder a un cargo.

Por otro lado, la Ley 14.249 en su artículo primero modificó la forma de conformación de la lista definitiva, quitando la obligación de todas las listas internas de alcanzar un 10% de los votos positivos de la agrupación política correspondiente para poder formar parte de la lista final y dejando en manos de cada partido (según su carta orgánica) el sistema de distribución de cargos. Además de ello la Ley 14.848 establece la paridad de género en las listas de manera alternada y secuencial.

Una tercera modificación que sufrió la ley en la práctica fue debido a una apelación de la Coalición Cívica – Ari, en el año 2011, donde las adhesiones requeridas por la ley para la presentación de listas para cargos de Gobernador y legisladores provinciales fueron suspendidas por considerarse excesivas³¹ durante los comicios de 2011 y 2013.

³¹ Resolución I-71491

VI.3. Resumen

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la Ley 14.086 proponía concretamente tres grandes premisas:

1) Democratización partidaria; la resolución de todas las candidaturas mediante elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos políticos y la ciudadanía (art.1).

2) Orden en la oferta partidaria a partir de:

2.1) Mayores requisitos para la competencia; a) primeramente, se exige para las precandidaturas a la gobernación la adhesión de 2‰ del padrón que debe alcanzarse proporcionalmente en todas las secciones electorales y como mínimo en la mitad de los municipios que componen cada sección y, para las precandidaturas a senador y diputado provincial la exigencia de un 4‰ del padrón en la mitad de los distritos que componen la sección. b) Junto con ello se establece un umbral legal del 1,5% (de los votos positivos válidamente emitidos) necesario a ser superado para poder acceder a la elección general, tanto en los cargos legislativos, como para la gobernación. c) un tercer requerimiento fue, la necesidad de tener dos años de residencia en la sección en la cual se postulaban los legisladores (vetada por decreto 2997/09). Finalmente, d) mayores exigencias para evitar la caducidad partidaria al exigir una demostración anual de las afiliaciones partidarias.

2.2) La verticalización de alianzas y la prohibición de las listas espejo (art. 22).

3) Una vinculación estricta con la competencia nacional al establecer la simultaneidad de los comicios provinciales con los nacionales (art. 2).

Tabla 1. Evolución del proyecto de EPAOS en la legislatura de la provincia de Buenos Aires

	Proyecto Original	Modificado en comisión(S)	Modificado en Diputados	Ley 14.086
Umbral Legal	-	1,5 % de los votos positivos válidamente emitidos (Art. 11)	1,5% de los votos positivos válidamente emitidos (art. 9)	1,5 % de los votos positivos válidamente emitidos (art. 10)

Ampliación de bancas	-	Si (Art. 27)*	Si (art. 26)**	Si (art. 26)***
Requisito de residencia	-	Si (Art. 27) dos años en la sección.	Si (Art. 26) dos años en la sección.	Si (Art. 26) dos años en la sección.
Prohíbe las testimoniales	-	Si (art. 30)	No	No
Verticalización	Si (art. 3)	Si (art. 23)	Si (art. 22)	Si (art. 22)
Requisitos listas	-	a) Candidaturas para cargos de Gobernador y Vicegobernador: dos (2) por mil (2%0) del padrón general. Dicho porcentaje deberá alcanzarse proporcionalmente en todas las secciones electorales y, como mínimo, en la mitad de los distritos que componen cada una; b) candidaturas a Senador y Diputado provincial: cuatro por mil (4%0) del padrón respectivo, el cual deberá cumplirse en la mitad de los distritos que integran la sección electoral correspondiente; c) candidaturas locales: cuatro por mil (4%0)	a) Candidaturas para cargos de Gobernador y Vicegobernador: dos (2) por mil (2%0) del padrón general. Dicho porcentaje deberá alcanzarse proporcionalmente en todas las secciones electorales y, como mínimo, en la mitad de los distritos que componen cada una; b) candidaturas a Senador y Diputado provincial: cuatro por mil (4%0) del padrón respectivo, el cual deberá cumplirse en la mitad de los distritos que integran la sección electoral correspondiente, dicho porcentaje será computado	a) Candidaturas para cargos de Gobernador y Vicegobernador: dos (2) por mil (2%0) del padrón general. Dicho porcentaje deberá alcanzarse proporcionalmente en todas las secciones electorales y, como mínimo, en la mitad de los distritos que componen cada una; b) Candidaturas a Senador y Diputado Provincial: cuatro por mil (4%0) del padrón respectivo, el cual deberá cumplirse en la mitad de los distritos que

		del padrón general del distrito correspondiente.	hasta un máximo de un millón de electores. c) candidaturas locales: cuatro por mil (4%0) del padrón general del distrito correspondiente, dicho porcentaje será computado hasta un máximo de cincuenta mil (50.000) electores	integran la sección electoral correspondiente, dicho porcentaje será computado hasta un máximo de un millón de electores. c) Candidaturas locales: cuatro por mil (4%0) del padrón general del distrito correspondiente, dicho porcentaje será computado hasta un máximo de cincuenta mil (50.000) electores. (art. 5)
Formula de reparto de bancas	D'Hondt con umbral del 3% del padrón del distrito (art. 4)	-	-	-
Formula de reparto listas internas	-	D'Hondt con un umbral del 10% de los votos positivos de la agrupación política correspondiente para poder participar en la lista general (art. 15)	D'Hondt con un umbral del 10% de los votos positivos de la agrupación política correspondiente para poder participar en la lista general (art. 14)	D'Hondt con un umbral del 10% de los votos positivos de la agrupación política correspondiente para poder participar en la lista general (art. 14)
Simultaneidad	-	No (art. 1) Padrón propio de la provincia	Si (art. 2)	Si (art. 2)
Prohíbe espejo	Si (Art. 2)	Si (art. 3)	Si (art. 3)	Si (art. 3)

Obligatoriedad de voto EPAOS	-	No. (Art. 9). Aquellos que decidan no votar deben expresar su voluntad de forma fehaciente hasta 30 días antes de la elección	Si (art. 1)	Si (art. 1)
Convocatoria a elecciones	-	No menor de ciento veinte (120) días ni mayor de ciento cincuenta (150) días anteriores a la fecha de realización de las mismas. Las elecciones primarias deberán realizarse dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha fijada para la elección general (Art. 2)	No menor de ciento veinte (120) días, ni mayor de ciento cincuenta (150) días anteriores a la fecha de realización de las mismas. Las elecciones primarias deberán realizarse dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha fijada para la elección general (Art. 2)	No menor de ciento veinte (120) días ni mayor de ciento cincuenta (150) días anteriores a la fecha de realización de las mismas. Las elecciones primarias deberán realizarse dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha fijada para la elección general. (art. 2)
Campaña	-	Iniciarse con treinta (30) días de anticipación y deberá finalizar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección primaria. La emisión de propaganda a través de medios televisivos, radiales o gráficos deberá limitarse a los quince (15) días previos a la fecha de los comicios,	La campaña electoral podrá iniciarse con treinta (30) días de anticipación y deberá finalizar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección primaria. La emisión de propaganda a través de medios televisivos, radiales o gráficos deberá limitarse a los quince (15) días	La campaña electoral podrá iniciarse con treinta (30) días de anticipación y deberá finalizar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección primaria. La emisión de propaganda a través de medios televisivos, radiales o gráficos deberá limitarse a

		debiendo culminar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección (art. 17)	previos a la fecha de los comicios, debiendo culminar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección (art. 16)	los quince (15) días previos a la fecha de los comicios, debiendo culminar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección (art. 16)
Publicación de encuesta	-	Límite hasta 8 días antes de la elección (art.17)	Límite hasta 8 días antes de la elección (art.16)	Límite hasta 8 días antes de la elección (art.16)
Cuota de género	-	Si (art. 12)	Si (art. 11)	Si (art. 11)

Fuente: Elaboración propia

VI.4. Comparación Ley 12.915/2002 con Ley 14.086/2009

Como se mencionó anteriormente, la Ley 14.086 tuvo una antecesora: al igual que en la arena nacional, en el año 2002, la provincia de Buenos Aires sanciona una ley de primarias, la Ley 12.915, la cual fue derogada en el año 2006. La misma establecía un régimen de elecciones primarias, que se postulaban como Abiertas, Simultáneas y Obligatorias.

Sin embargo, es posible afirmar que la ley sancionada en 2002 difería en gran medida de la creada en 2009. En primer lugar, a diferencia de la 14.086 donde la obligatoriedad se establece tanto para los partidos como para los electores, la Ley 12.915 solamente lo hacía para los partidos, exceptuando a los electores; el artículo 7° establecía que “*En las elecciones internas abiertas podrán votar todos los ciudadanos empadronados en la Provincia y los extranjeros que se encuentren inscriptos...*”. Además, podía apreciarse una mayor debilidad en términos procedimentales, al no determinar elementos centrales regulatorios presentes en la Ley 14.086 tales como el establecimiento de centros de votación, cuota de género, la cantidad de adhesiones necesarias para la conformación de una lista, la simultaneidad con las elecciones nacionales, un régimen de vacancias y la duración de la

campana. La Ley 12.915 tampoco planteaba el establecimiento de un umbral legal necesario a ser superado para competir en la elecci3n general.

Es posible, sin embargo, encontrar dos similitudes; la primera de ellas es que ambas prohíben las denominadas “listas espejo” y las candidaturas mltiples, y, en segundo lugar, establecen que la conformaci3n final de las listas quedaría en manos de la Carta Orgánica de los partidos polticos³².

A modo de resumen, si bien la Ley 12.915 (2002) y la Ley 14.086 (2009) presentan una misma condici3n (ambas se postulan como elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias), la anterior ley de primarias implicaba una estructura normativa más débil que la sancionada en 2009. Asimismo, la mayor diferencia entre ambas leyes, se encuentra en la inclusi3n del umbral legal a superar en la EPAOS para poder competir en la elecci3n general, y particularmente la obligatoriedad de la participaci3n del electorado (elemento modificado del proyecto original).

Tabla 2. Comparaci3n entre Ley 12.915 (2002) y Ley 14.086 (2009)

	Ley 12.915	Ley 14.086
Tipo de primaria	Abierta, Simultanea y Obligatoria	Abierta, Simultanea y Obligatoria
Obligatoriedad	Partidos polticos, agrupaciones municipales, federaciones y alianzas transitorias electorales (Art. 1), incluidos quienes presenten una sola lista de candidatos (Art. 15)	Partidos polticos, agrupaciones municipales, federaciones, alianzas transitorias electorales y electores, incluidos quienes presenten una sola lista de candidatos (art. 1)
Prohíbe listas espejo y candidaturas mltiples	Si (Art. 3)	Si (Art. 3)
Voto obligatorio	No; “En las elecciones internas abiertas podrán votar todos los ciudadanos empadronados en la	Si (Art. 1)

³² Si bien la Ley 14.068 establece en su artículo 14 que la conformaci3n de las listas finales ser4 determinada mediante la utilizaci3n del sistema D’Hondt con un umbral m3nimo para participar en la lista final, este fue derogado por la Ley 14.249.

	Provincia y los extranjeros que se encuentren inscriptos ...” (Art. 7)	
Conformación final de la lista	Según la Carta Orgánica de cada partido (Art. 9)	Según la Carta Orgánica de cada partido (Art. 14) ³³
Simultaneidad con elección nacional	No especifica	Si (Art. 2)
Establece un número necesario de adhesiones	No específica	Si (Art. 5 y 6)
Establece régimen de vacancias	No específica	Si (Art. 7)
Umbral	No específica	1,5% de los votos positivos válidamente emitidos necesarios en la primaria para participar en la elección general (Art. 10)
Contempla cuota/paridad de género	No específica	Si (Art. 11) ³⁴
Establecimiento de votación	No especifica	Común para todos los partidos, federaciones, agrupaciones y alianzas (Art. 12)
Duración de la campaña electoral	No especifica	Inicia con 30 días de anticipación y finaliza 48 horas antes de la elección (Art. 16)

Fuente: Elaboración propia

VI.5. Comparación ley provincial (14.086) y nacional (26.571)

Como se mencionó anteriormente, la PASO nacional tenía tres grandes objetivos: reducir la fragmentación del sistema de partidos, la

³³ SI bien la Ley 14.068 establece en su artículo 14 que la conformación de las listas finales será determinada mediante la utilización del sistema D’Hondt con un umbral mínimo para participar en la lista final, este fue derogado por la Ley 14.249.

³⁴ La ley original establecía una Cuota de género del 33%, sin embargo, la Ley 14.848 modifica este artículo sancionando la paridad de género para cargos electivos.

democratización de las estructuras partidarias y dotar de equidad al sistema de financiamiento partidario. En este apartado buscamos destacar como se reflejó cada uno de estos aspectos en la normativa provincial y su comparación con los existentes en la nacional.

En primer lugar, a efectos de reducir la fragmentación partidaria en ambos casos se establece un umbral legal del 1,5% (de los votos positivos) a ser superado para ingresar en la elección general, junto con cambios en los requisitos para evitar la caducidad partidaria, exigiendo una demostración anual de las afiliaciones para mantener la personería. Junto con ello en ambas normativas se prohíbe las listas espejo.

Sin embargo, también se destacan algunas diferencias. En el caso de la ley provincial los requisitos resultan un tanto más elevados; en términos de reconocimiento partidario crea mayores exigencias al establecer la figura del partido provisorio (o partido en formación, donde los partidos no pueden presentar candidaturas ni tienen derecho a recibir aportes hasta su reconocimiento definitivo), además se requiere para conservar la personería no solo la demostración anual de afiliaciones sino también otros requisitos como la celebración de elecciones internas de manera obligatoria, la no presentación en dos elecciones nacionales consecutivas o bien no alcanzar el 2% en dos elecciones consecutivas en ningún distrito (entre otros elementos), regulaciones ya existentes en la ley electoral provincial. Asimismo, la normativa nacional no incluía la verticalización de alianzas, presente en la legislación provincial.

El punto de mayor contacto será el motivo por el cual son identificadas ambas leyes: las primarias. En ambos casos la instancia de primarias implica un mecanismo mediante el cual los afiliados de los partidos postulan precandidatos a cargos electivos, siendo obligatorias tanto para los partidos como para los electores, abiertas a toda la ciudadanía y celebradas de manera simultánea para todos los partidos políticos. Se destaca como principal diferencia el método de conformación de la lista definitiva, donde en la ley provincial se establecía en el proyecto sancionado por la legislatura la utilización el sistema D'Hondt mientras la ley nacional dotaba de esta potestad a cada partido. La adecuación posterior de la ley provincial, puede ser entendida también bajo el parámetro de la normativa nacional.

El tercer objetivo se centró en el financiamiento partidario. En este caso si bien la normativa provincial no se explainaba tácitamente, si menciona

que el Ejecutivo provincial se encargaría de asegurar la distribución de boletas por el “doble del padrón”, facilitando a las listas internas asegurar la oferta. En la normativa nacional, el financiamiento fue uno de los elementos centrales, no sólo asegurando a las listas internas una boleta por elector sino especialmente a partir de la distribución de los espacios de propaganda audiovisual y mediante la prohibición de su contratación privada, junto con el financiamiento estatal de las campañas electorales y la prohibición de personas jurídicas de realizar aportes.

Finalmente resulta interesante destacar algunos objetivos por fuera de los tres mencionados pero que fueron particulares de estas normativas. En primer lugar, tanto en la arena nacional como en la arena provincial, un debate siempre presente es la sobre y sub representación de algunos distritos producto de su falta de adecuación a los cambios demográficos (Samuels y Snyder 2001; Calvo y Gibson 2001; Escolar, Minvielle y Castro 2004; Reynoso 2012; Palumbo 2012). En este contexto la ley provincial daba una respuesta al sancionar una ampliación de sus dos cámaras (finalmente vetado por el Ejecutivo), reclamo no contemplado en la normativa nacional. Otro elemento presente en el distrito bonaerense pero no en el ámbito nacional fue la prohibición y regulación de la publicidad oficial. Finalmente es destacable que ambas leyes buscaron regular la creación y divulgación de encuestas.

Tabla 3. Comparación de los objetivos de la Ley 26.571 (PASO nacional) con la Ley 14.086 (EPAOS bonaerense)

Objetivo	Expresión en la normativa	Ley EPAOS/PBA (14.086)	Ley PASO Nacional (26.571)
Reducir la fragmentación del sistema de partidos	Umbral legal	Si, 1,5% de los votos positivos válidamente emitidos (art. 10)	Si, 1,5% de los votos positivos válidamente emitidos (art. 45)
	Requisitos para la presentación de precandidaturas	Si (art. 5). Adhesión del 2%0 del padrón para el cargo de Gobernador (y vice) en la mitad de los distritos de todas las secciones, 4%0 para legislador provincial y	Si. Legisladores nacionales, aval de afiliados del 2%0 del padrón general de cada distrito o por un mínimo de afiliados a la agrupación política

		residencia y 4%0 del padrón local.	equivalente al 2% de afiliados de la agrupación (art. 21). Presidente, afiliación del 1%0 del total del padrón nacional, domiciliados en 5 distritos.
	Cambios en los requisitos para la conformación de partidos políticos	No	Si (art. 2) Creación de la figura de personería provisoria
	Mayores exigencias para evitar la caducidad	Si (art. 25). Revisión anual de las afiliaciones.	Si (art. 16). Revisión anual de las afiliaciones (art. 4), no realización de elecciones partidarias internas durante un término de 4 años, no presentación de elecciones consecutivas en ningún distrito, no alcanzar en dos elecciones sucesivas el 2% del padrón electoral en ningún distrito.
	Verticalización de alianzas	Si (art. 3)	No
	Prohíbe listas espejo	Si (art. 3)	Si (art. 88)
Democratización de estructuras partidarias	Primarias Abiertas, Simultaneas y Obligatorias	Si (art.1)	Si (art. 19)
	Formula de reparto listas internas	D'Hondt ³⁵	Según cada carta orgánica (art. 44)

³⁵ Reemplazado por Ley 14.249 que establece que otorga, al igual que la ley nacional, la potestad a los partidos políticos.

Financiamiento de campañas electorales	Financiamiento de campañas electorales	Si (art 17). Poder Ejecutivo garantiza el costo de impresión de boletas por el doble del padrón electoral correspondiente.	Si. Aportes a la campaña, asegura 1 boleta por elector (art. 32) y reparto de espacio audiovisual (art. 34)
Otros objetivos	Aumento de la cantidad de bancas	Si (art. 26)	No
	Prohibición de encuestas	Si (art. 16) hasta 8 días antes de la elección	Si (art. 44) hasta 8 días antes de la elección. Crea un registro de encuestadoras.
	Límite temporal a la publicidad oficial	Si (art. 16). Prohibición durante los 15 días previos.	No

Fuente: Elaboración propia.

VII. La EPAOS en la práctica

Como se mencionó en apartados anteriores, la normativa provincial perseguía algunos objetivos similares a la ley nacional de primarias. Siguiendo algunos autores (Alessandro 2011; Straface y Page 2009; Pomares, Page y Scherlis 2012; Álvarez Travieso y Tullio 2015) encontramos en la legislación provincial la intención de democratizar las estructuras partidarias y ordenar la oferta partidaria. A continuación, buscamos observar si ambos tópicos tuvieron un efecto en la competencia partidaria provincial.

Para estudiar estos dos elementos, entendemos que existió democratización cuando se dio uso de la herramienta de las primarias para resolver candidaturas. Cuanto una mayor cantidad de frentes hizo uso de ella, esta efectivamente cumplió su rol de democratizar al sistema de partidos bonaerense. Para este análisis se toman las candidaturas del período 2011 – 2019 en el Poder Legislativo y Ejecutivo provincial. El orden en la

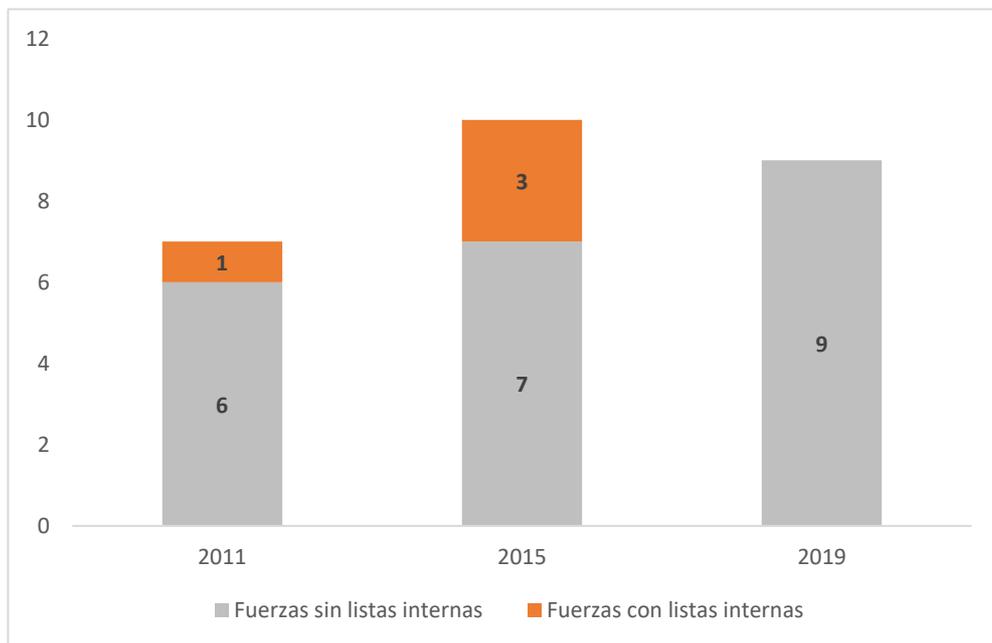
oferta partidaria, por otro lado, se observará a partir de una reducción o expansión de la cantidad de fuerzas políticas que compiten en la elección general. Para ello se analizarán la cantidad de fuerzas que buscan competir en la EPAOS para cargos legislativos y ejecutivos en el período 2013 – 2017³⁶ y cuantas efectivamente logran acceder a la elección general.

VII.1 Democratización partidaria

La ley 14.086 fue implementada por primera vez en los comicios de 2011, es decir que hasta la fecha se celebraron tres elecciones ejecutivas (2011, 2015 y 2019) y cinco legislativas (2011, 2013, 2015, 2017 y 2019). En este período, las EPAOS no han sido una forma predilecta para la selección de candidaturas para el cargo de gobernador (Gráfico 1); en 2011 tan solo una de las siete fuerzas (14%) que se enfrentaron por la gobernación utilizó esta herramienta, mientras que en 2015, un 30% (3 de 10) de las fuerzas las utilizaron. En 2019 ninguna fuerza presentó listas internas para resolver quienes serían sus candidatos a gobernador.

³⁶ La diferencia en el período seleccionado refiere a que, al momento de la redacción de este trabajo, todavía no se encontraban disponibles los resultados correspondientes a la elección de 2019. De todas formas, se priorizó su inclusión en el análisis de democratización partidaria para ampliar la cantidad de elecciones observadas.

Gráfico 1. Cantidad de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que compiten en Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas por el cargo de gobernador de la Provincia de Buenos Aires (2011 - 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la provincia

En el caso de la legislatura bonaerense (Gráfico 2), las primarias fueron más utilizadas; en 2011, 44% de las fuerzas (4 de 9)³⁷ compitieron en al menos una sección electoral, en 2013, un 37% (3 de 8)³⁸ de las fuerzas lo hicieron, mientras que en 2015, un 36% (4 de 11) de los partidos y alianzas presentó listas internas, finalmente en 2017, 23% de los espacios (3 de 13)³⁹

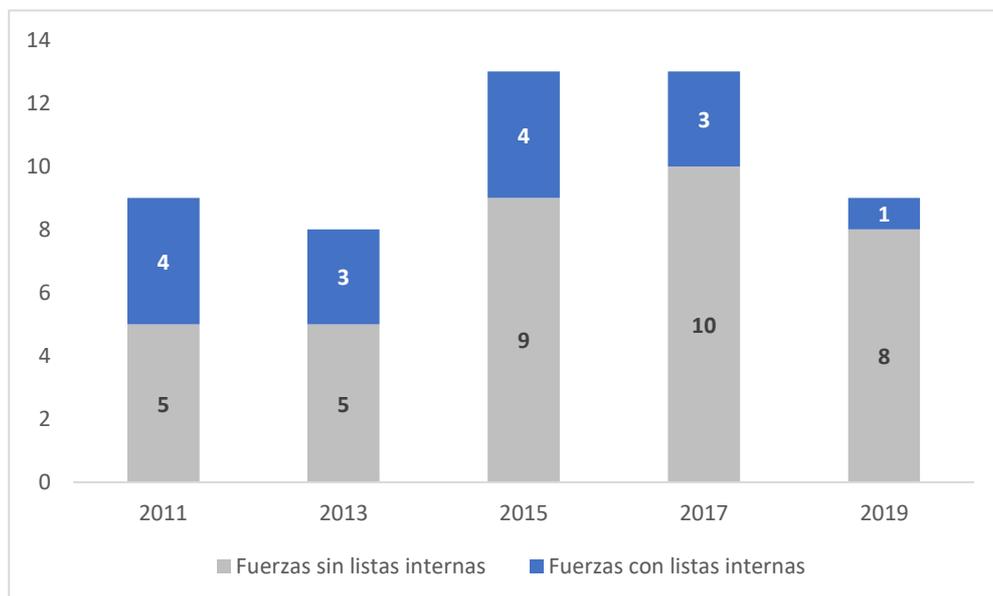
³⁷ El Frente Para la Victoria, Frente Popular, Compromiso Federal y Unión Para el Desarrollo Social.

³⁸ El Frente Progresista Cívico y Social, Compromiso Federal y el Frente Renovador.

³⁹ Progresistas, Frente de Izquierda, Cambiemos Buenos Aires y Unidos por una Nueva Alternativa.

disputaron primarias con competencia. En 2019, solo una fuerza⁴⁰ decidió presentar competencia interna en una única sección electoral.

Gráfico 2. Cantidad (promedio) de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que compiten en Elecciones, Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas por cargos legislativos (senadores y diputados) en la provincia de Buenos Aires (2011 – 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la provincia

A partir de la evidencia empírica podemos afirmar que, tanto en la competencia por la gobernación como en la disputa por la legislatura provincial, las primarias no fueron una herramienta predilecta para la resolución de candidaturas. Sin embargo, en los cargos legislativos existió un mayor estímulo para que las fuerzas políticas resolvieron sus disputas internas por este medio. Los recientes comicios de 2019 muestran un cambio respecto a las elecciones previas; si bien la cantidad de fuerzas que

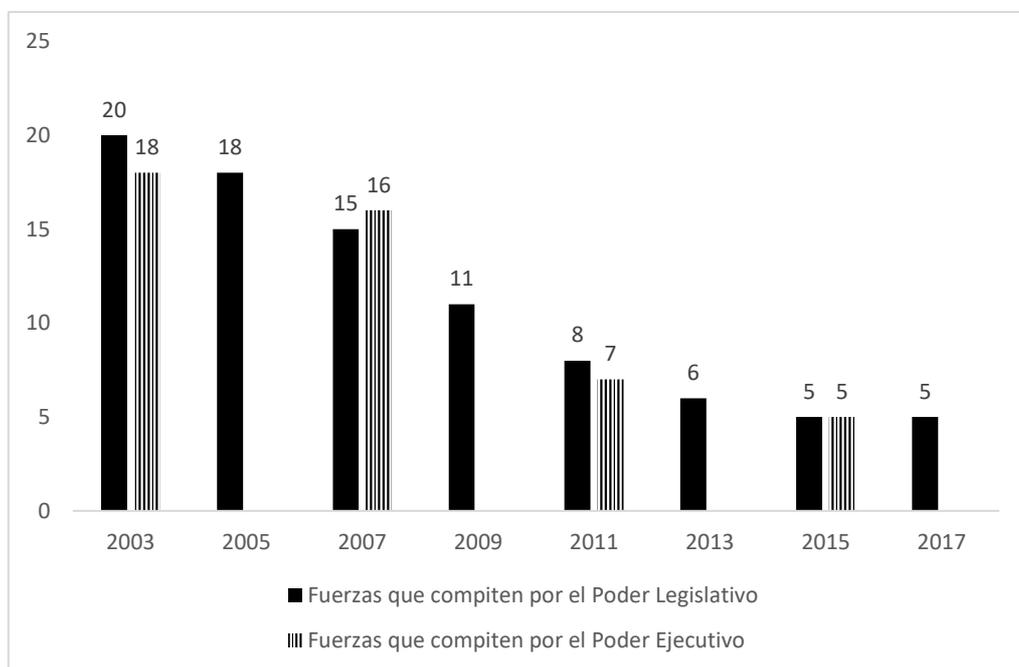
⁴⁰ Consenso Federal.

compiten en la EPAOS no cambia de forma significativa, por primera vez solo una de ellas presenta listas internas para los cargos legislativos, y ninguna tiene competencia en la categoría de gobernador.

VII.2. Orden en la oferta partidaria

Como se mencionó anteriormente, uno de los problemas principales que identificaban quienes proponían la ley de primarias a nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires era una extensa cantidad de partidos políticos. Las primarias tenían como objetivo constituirse como una herramienta a partir de la cual aquellos líderes que tradicionalmente abandonaban sus estructuras partidarias para competir con nuevos partidos políticos creados ad hoc en cada elección, tuvieran un incentivo para mantenerse dentro de los mismos. Además de ello, un umbral legal del 1,5% de los votos positivos necesario a ser superado en la elección primaria para poder ingresar en la elección general, se proponía como un nuevo freno a estos intentos rupturistas.

Gráfico 3. Cantidad de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que compiten en elecciones generales por cargos legislativos provinciales y por el cargo de legislador provincial y gobernador de la provincia (2003 – 2017) (*)



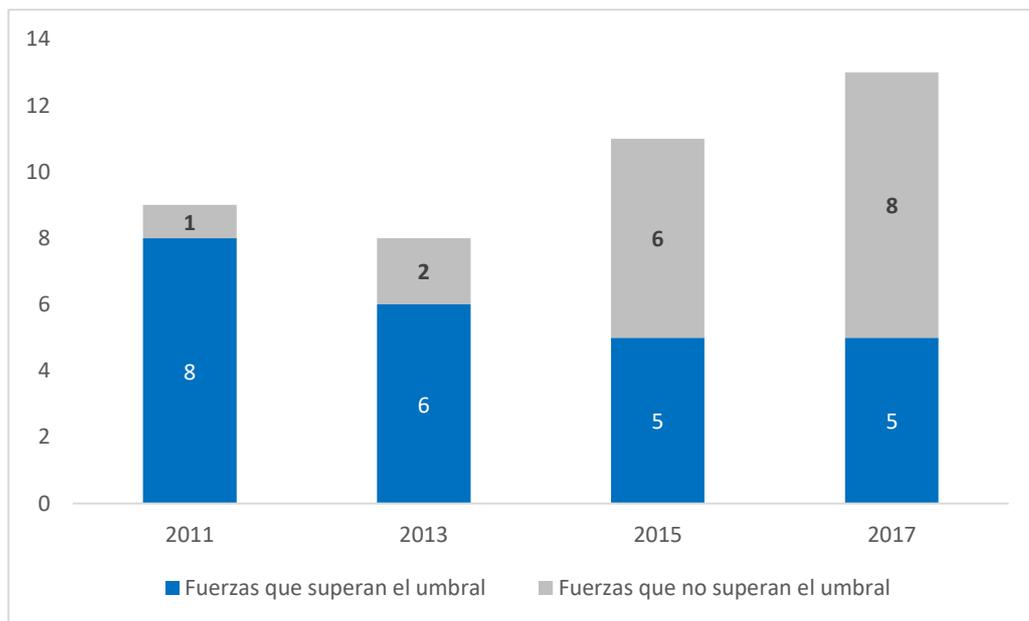
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la provincia
 (*) El cálculo de las fuerzas políticas que compiten por la legislatura se establece a partir del promedio de partidos y alianzas que compiten en cada sección electoral.

Observando la competencia de las fuerzas políticas por la legislatura y la gobernación en el período 2003 – 2017 (Gráfico 3), notamos que si bien ocurre una reducción de las fuerzas que entran en disputa y una concentración en los últimos comicios en torno a cinco fuerzas, podría afirmarse que es una lógica propia del sistema de partidos, ajena a las nuevas reglas electorales, debido a que desde los comicios de 2003 a los celebrados en 2009 existe una continua tendencia a la reducción de la

cantidad de partidos y alianzas en competencia. Es decir, una primera impresión podría cuestionar el impacto de las nuevas restricciones para la presentación de precandidaturas.

Para poder profundizar este análisis, es necesario observar el impacto del umbral legal. Como destacan algunos autores clásicos (Lijphart, 1999; Cox, 2004; Nohlen, 2015) las barreras legales creadas por los sistemas electorales pueden tener un rol fundamental en la competencia partidaria. Los efectos de la barrera se grafican en el Gráfico 4 y la Tabla 4.

Gráfico 4. Cantidad de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que superan el umbral legal en las Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas para la elección de candidatos a cargos legislativos provinciales (2011 - 2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la provincia

Tabla 4. Cantidad de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que superan el umbral legal en las Elecciones Primarias, Abiertas y Obligatorias para la elección de candidatos a gobernador (2011 - 2017)

Año	Total agrupaciones	Superan el umbral	No superan el umbral
2011	9	7	2
2015	10	5	5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la Provincia

El umbral legal parece generar un efecto reductor notable. Al observar las cuatro elecciones analizadas, la cantidad de fuerzas que compiten en cada elección crece, pero solo algunas de ellas logran superarlo. Más precisamente únicamente cinco fuerzas logran hacerlo en la elección legislativa y ejecutiva de 2015 y en la elección legislativa de 2017. Utilizando el marco teórico de Sartori (1980), con el sistema de primarias parece mantenerse una oferta atomizada en la instancia de EPAOS, al igual que sucedía hasta 2009 en la elección general, pero la presencia del umbral legal consigue concentrar la competencia en menos opciones partidarias, logrando en términos cuantitativos una competencia más estable, es decir, orientando la oferta hacia un pluralismo limitado⁴¹.

VIII. Conclusiones

Este trabajo buscó crear un análisis detallado del proceso de creación, sanción y modificación de la ley de primarias en la provincia de Buenos Aires, con el objetivo de servir como base normativa para futuros estudios que analicen los distintos impactos de la aplicación de la normativa.

⁴¹ En referencia al sistema de partidos, sería propicio para su análisis observar el índice Número Efectivo de Partidos. Como muestra Santoro (2019) en el caso del Poder legislativo la competencia se mantiene en torno a tres actores. En términos de Sartori en el período analizado el sistema de partidos bonaerense desde 2005 hasta 2017 puede ser identificado como pluralismo limitado.

Entre las conclusiones, se destaca que la ley de primarias nacionales fue impulsada por una coalición declinante como una alternativa ante la pérdida de popularidad de uno de sus principales dirigentes y posible candidato a la presidencia. Esta normativa, acorde a las reformas presentes en la región tuvo un carácter inclusivo al buscar democratizar las estructuras partidarias y reducir la brecha existente entre los partidos y la ciudadanía luego de la crisis de representación iniciada en 2001 (Torre 2003). Sin embargo, también es interesante mencionar que la inclusión de mayores requisitos para la participación en la elección general, doto a la reforma con ciertos rasgos excluyentes.

La provincia de Buenos Aires fue la primera en seguir los pasos de la ley nacional. Su propuesta, sanción y los cambios que recibió una vez sancionada la normativa pueden ser entendidas como producto de una presión por parte de la coalición nacional que tenía un desafío al liderazgo proveniente desde la provincia, específicamente desde el gobernador Daniel Scioli.

Asimismo, la creación de las EPAOS en la provincia tuvo una base previa en las cuales fundamentarse, la ley 12.915 sancionada en 2002 es el antecedente más cercano y similar a la 14.086. La última se diferenció por ser más robusta y compleja que su antecesora.

Hacia el final de este trabajo se examinó empíricamente los dos objetivos principales de la reforma: democratizar y ordenar la oferta partidaria. En términos de democratización se destacó que, mayoritariamente, las fuerzas políticas no utilizaron la herramienta de las primarias para resolver sus candidaturas. Sin embargo, se apreció que en la arena legislativa un mayor uso respecto a la competencia por la candidatura a gobernador. La EPAOS, por otro lado, logró acompañar un proceso de reducción de la oferta partidaria. El causante fundamental para observar este efecto fue la incorporación de un umbral legal necesario a ser superado para poder participar en la elección general.

Una profundización del análisis a futuro deberá observar si en aquellos partidos y frentes que tuvieron competencia fueron realmente competitivos o bien fueron internas testimoniales guiadas por factores ajenos a la disputa por el liderazgo del espacio político, así como también si hubo un cambio significativo en las cúpulas partidarias.

Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel (h). 2004. *Los partidos políticos ¿Un mal necesario?* Buenos Aires: Claves Para Todos.
- Alessandro, Martin. 2011. “La reforma de la política en los años kirchneristas”. En *La política en tiempos de Kirchner*, coordinado por Miguel De Luca y Andrés Malamud Buenos Aires: EUDEBA.
- Álvarez Travieso, María Florencia y Alejandro Tullio. 2015. *El desafío de la reforma política: Reglas que cambian el juego electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Benoit, Kenneth. 2004. “Models of electoral system change”. *Electoral Studies* 23: 363-389.
- Buquet, Daniel. 2007. “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16.
- Butler, David. 1984. “Sistemas Electorales”. *Revista de Estudios Públicos* 13. Santiago de Chile.
- Calvo, Ernesto y Edward Gibson. 2001. “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”. En *El federalismo electoral argentino*, editado por Calvo y Abal Medina (h). INAP.
- Carey, John y John Polga – Hecimovich. 2006. “Primary Elections and Candidate Strength in Latin America”. *The Journal of Politics* 68 (3): 530-543.
- Clerici, Paula; Facundo Cruz y Lara Goyburu. 2016. “¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires”. *Revista SAAP* 10 (2).
- Colomer, Josep. 2000. “Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)”. *Revista Española de Ciencia Política* 9: 39-63.
- Cox, Gary. 2004. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Gedisa.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula. 2008. “Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina”. *Revista POSTData*.

- De Luca, Miguel y María Inés Tula. 2011. “Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner”. En *La política en tiempos de Kirchner*, coordinado por Miguel De Luca y Andrés Malamud Buenos Aires: EUDEBA.
- Domínguez Sardou. 2015. “Elecciones primarias y su influencia en el comportamiento electoral”. *Democracia y Elecciones* 3: 21-26.
- . 2017. “La coordinación de élites y votantes en las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias argentina (2011-2015)”. *Espacios Políticos* 12: 35-37.
- Duverger, Maurice. 1992. “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”. En *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Escolar, Marcelo, Sandra Minvielle y Luis Castro. 2004. “Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria. El sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas”. En *Apuntes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*, compilado por María Inés Tula. Buenos Aires: Prometeo
- Freidenberg, Flavia. 2006. “Democracia interna: Reto ineludible de los partidos políticos”. *Revista de Derecho Electoral* 1.
- Gallo, Adriana. 2011. *Internas abiertas y representatividad democrática: Análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- . 2015. Impacto de “Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 29, enero-junio 2015, pp. 117-145.
- Geddes, Barbara. 1996. “Initiation of new democratic institutions in Eastern Europe and Latin America”. En *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, editado por A. Lijphart y C. H. Waisman. Oxford: Westview Press.
- Gervasoni, Carlos. 2011. “La política provincial es política nacional: cambio y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo”. En *La política en tiempos de Kirchner*, coordinado por Miguel De Luca y Andrés Malamud Buenos Aires: EUDEBA.

- González, Gustavo Damián. 2015. *Buenos Aires Electoral: Análisis político de la provincia de Buenos Aires. Estrategias e impacto de la ley electoral en los municipios de la provincia*. Buenos Aires: Ediciones IML.
- . 2017. “De cuando el sistema electoral mete la cola. Asignación de bancas y sobre representación en la provincia de Buenos Aires”. Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Hermet, Guy, Alain Rouquié y Juan Linz. 1982. *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. 2009. Intervención del diputado Mario Cura, versión taquigráfica del 3/12/2009. Pp. 7556 – 7558.
- Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. 2009. Intervención del diputado Laura Berardo, versión taquigráfica del 3/12/2009. Pp. 7558 – 7560.
- . 2009. Intervención del diputado Abel Buil, versión taquigráfica del 3/12/2009. Pp. 7560 – 7562.
- . 2009. Intervención del diputado Ricardo Jano, versión taquigráfica del 3/12/2009. Pp. 7555 – 7556.
- Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. 2009. Intervención del senador Javier Mor Roig, versión taquigráfica del 26/11/2009, pp. 1600 - 1602.
- . 2009. Intervención del senador Ricardo Lissalde, versión taquigráfica del 26/11/2009, pp. 1593 – 1596.
- . 2009. Intervención del senador Julio Alberto Salemme, versión taquigráfica del 26/11/2009, pp. 1596 – 1597.
- . 2009. Intervención del senador Santiago Nardelli, versión taquigráfica del 26/11/2009, pp. 1596 – 1597
- Lijphart, Arend. 1999. “Sistemas electorales. Los métodos de mayoría y mayoría relativa y la representación proporcional”. En *Las democracias Contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Marenco, André. 2006. “‘Path Dependency’, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada”. *Revista de Ciencia Política* 25 (2): 53-75.
- Masena, Pablo. 2017. “La evolución de las PASO en elecciones nacionales. Aportes para el debate”. Trabajo presentado en el XIII Congreso

- Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político en la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Mustapic, Ana María, Gerardo Scherlis y María Page. 2011. “De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente”. *Documentos de Políticas Públicas, análisis N° 90*. Buenos Aires: Cippec.
- Negretto, Gabriel. 2010. “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso”. *Desarrollo Económico* 50 (198).
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.
- . 2015. *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.
- Page, María y Fernando Straface. 2009. “Reforma política 2009: ¿Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?” *Documentos de Políticas Públicas, análisis N° 71*. Buenos Aires: Cippec.
- Page, María, Julia Pomares y Gerardo Scherlis. 2012. “La reforma después de la reforma: hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente”. *Informe de monitoreo y evaluación*. Buenos Aires: Cippec.
- Palumbo, Pablo. 2012. “Sobrerrepresentación de las secciones electorales del interior de la legislatura de la provincia de Buenos Aires: Razones de su persistencia (1994-2011)” Tesis de grado presentada antes la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Rae, Douglas W. 1971. *The political consequences of electoral laws, New Haven and London*. Yale University Press
- Reynoso, Diego. 2012. “El reparto de la representación. Antecedentes y distorsiones en la asignación de diputados a las provincias”. *Revista PostData* 17 (1).
- Samuels, David y Richard Snyder. 2001. “El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial”. En *El federalismo electoral argentino*, editado por Calvo y Abal Medina (h). INAP.
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza.

- . 1992. “Sistemas electorales”. En *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Santoro, Ignacio. 2019. “¡EPAOS! Efecto de las primarias bonaerenses en la competencia por la legislatura provincial (2005 – 2017)”. En *Procesos electorales en perspectiva multinivel: Gobernanza Electoral y comportamiento político en Argentina.*, coordinado por Gastón Mutti y Aníbal Torres. Rosario: UNR Editora.
- Schedler, Andreas. 2002. “Elections without Democracy: The Menu of Manipulation”. *Journal of Democracy* 13: 36-50.
- Scherlis, Gerardo. 2011. “El Kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: Decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político”. En *La política en tiempos de Kirchner*, coordinado por Miguel De Luca y Andrés Malamud Buenos Aires: EUDEBA.
- Serra, Giles. 2011. “Why primaries? The Party’s Trade off between Policy and Valence”. *Journal of Theoretical Politics* 23 (1):21-51
- Torre, Juan Carlos. 2003. “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”. *Desarrollo Económico* 42 (168).
- Varani, Javier. 2004. “La imprescindible reforma de la ley electoral bonaerense. El caso de la integración de los Consejos Deliberantes”. En *Apuntes para la discusión de la Reforma Política bonaerense.*, editado por María Inés Tula. Buenos Aires: Prometeo
- Vallés, Josep M. y Agustí Bosch. 1997. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.