

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, ...
sancionan con fuerza de*

LEY

PRIMARIAS ABIERTAS, SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS: PLAZO. FINANCIAMIENTO. COMPETITIVIDAD.

Artículo 1°: Agréguese un segundo párrafo al artículo 18 de la ley 26.571 de Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral:

“ARTICULO 18. — Entiéndese por agrupaciones políticas a los partidos políticos, confederaciones y alianzas participantes en el proceso electoral. En adelante, se denomina elecciones primarias a las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias.

Las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias rigen para seleccionar los cargos públicos electivos de todas las agrupaciones políticas y como parte integrante del proceso electoral y del sistema electoral argentino no pueden ser suspendidas para ninguna categoría de cargos públicos electivos nacionales.”

Artículo 2°: Modifíquese el artículo 20 de la ley 26.571:

“ARTÍCULO 20. — La convocatoria a elecciones primarias la realizará el Poder Ejecutivo nacional con una antelación no menor a los noventa (90) días previos a su realización. Las elecciones previstas en el artículo anterior *deben celebrarse el segundo domingo de septiembre* del año en que se celebren las elecciones generales previstas en el artículo 53 del Código Electoral Nacional.”

Artículo 3°: Agréguese un último párrafo al artículo 33 de la ley 26.571:

“ARTICULO 33. — Los gastos totales de cada agrupación política para las elecciones primarias, no pueden superar el cincuenta por ciento (50%) del límite de gastos de campaña para las elecciones generales.

Las listas de cada una de las agrupaciones políticas tendrán el mismo límite de gastos, los que en su conjunto no podrán superar lo establecido precedentemente.

Por la lista interna que excediere el límite de gastos dispuesto precedentemente, serán responsables solidariamente y pasibles de una multa de hasta el cuádruplo del monto en que se hubiere excedido, los precandidatos y el responsable económico-financiero designado.

En el caso que un partido político o una alianza presentare lista única en las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, no podrá superar el veinticinco por ciento (25%) del límite de gastos de campaña para las elecciones generales”.

Artículo 4°: Agréguese al segundo párrafo del artículo 44 de la ley 26.571:

"Si efectuada la asignación de cargos conforme el sistema de distribución establecido en la Carta Orgánica o reglamento de la alianza, la lista definitiva no cumpliera con la paridad de género establecida en el artículo 60 bis del Código Nacional Electoral, la Junta Electoral Partidaria procederá a ordenar la misma, desplazando al o los candidatos de la corriente interna que tendría que ocupar el cargo de conformidad con dicho sistema de asignación e integrando a la lista al candidato/a que sigue de la misma corriente interna que cumpla la condiciones para cumplir con dicha cuota. Si la lista presentada ante la justicia electoral no cumpliera con este requisito, la autoridad electoral realizará las correcciones de oficio”.

Artículo 5°: Comuníquese el Poder Ejecutivo Nacional.

Dip. Ana Carla Carrizo

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Este proyecto tiene como antecedentes una serie de proyectos presentados entre 2014 y 2019 que apoyados en la firme premisa que las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias legisladas en 2009 y usadas en 2011 por primera vez para la selección de candidaturas son una herramienta de ordenamiento de la oferta de la representación política que tiene incentivos positivos hacia la construcción de alianzas interpartidarias, disminución de la fragmentación política, y un mejoramiento de la accountability vertical hacia la ciudadanía.

Ante la intención, trascendida en medios de comunicación, de suspender para el año electoral 2021 las PASO, creemos necesario presentar un proyecto que promueva un uso eficiente de las primarias establecidas en la Ley 26.571 en 2009, dado que las reglas electorales son perfectibles, pero nunca suspendibles.

La suspensión de las reglas electorales es una práctica que no sólo genera incertidumbre, sino mayores males públicos como una merma de la calidad del régimen democrático. Las internas partidarias devinieron en un elemento central a la hora de la democratización de los partidos. En el tránsito desde los partidos de notables hacia los partidos de masas, e incluso ante la crisis de representación de estos hacia el final del siglo XX, en las democracias contemporáneas, fueron los procesos que institucionalizaron los procesos de selección de candidaturas de manera abierta y competitiva los que aportaron dinamismo, confianza y rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Debe recordarse que las principales reformas al régimen electoral presidencial argentino se dieron en la reforma constitucional de 1994: la reelección, la elección directa en distrito único, y el sistema de doble vuelta. Luego, dada la crisis institucional de 2001, en el año siguiente se propuso transparentar y fortalecer los partidos políticos: en mayo de 2002 se sanciona la ley 25.600 de financiamiento de los partidos políticos, en junio la ley 25.610 de limitación de las campañas electorales, y en julio la Ley 25.611 de internas abiertas y obligatorias.

Pero, debemos recordar que, en el año 2003, el Poder Ejecutivo Nacional, de origen parlamentario, promovió la suspensión de la ley 25.611 que un año antes intentaba remediar los problemas de representación política. Una disputa por la sucesión presidencial, ante el escenario electoral de 2003, generó modificaciones ad hoc sobre las reglas para las elecciones internas y generales de candidatos presidenciales, suspendiendo las internas obligatorias. El conflicto entre el entonces Presidente Duhalde y su delfín, Kirchner, el ex Presidente Carlos Menem y Rodríguez Saá, fue el motor de la alteración

de las normas. Sumado a ello, la Ley 25.684/2003 estableció el desdoblamiento electoral, y tuvo como consecuencia una fragmentación electoral temporal del Partido Justicialista, con el solo objeto de controlar la sucesión presidencial.

Este antecedente muestra que las reglas que definen la selección de candidaturas importan, no sólo definen candidaturas y la oferta electoral, sino que tienen efectos sobre la distribución de poder dentro de los partidos políticos. Por este motivo, la reforma electoral de 2009, la ley 26.571, Ley de Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral, es un fortalecimiento de las prácticas que permiten al mismo tiempo competencia interna transparente con control estatal. Como ya dijimos si los partidos políticos son actores indispensables de la democracia (reconocido en la Constitución Nacional, artículo 38: "instituciones fundamentales del sistema democrático"), y por ello tienen financiamiento estatal para su funcionamiento, todas las acciones que los auditen en su desempeño, mejoran la democracia.

Mientras más se abre el proceso, se habilita a una mayor participación de toda la ciudadanía. Las PASO son abiertas en tanto todos los electores habilitados para sufragar en una elección general pueden votar en las primarias, independientemente de si son o no militantes o afiliados de algún partido político específico. Esto implica un mayor grado de democratización de la selección y la posibilidad de una renovación de quienes compiten por los cargos en juego. En épocas donde los partidos y agrupaciones se financian en su vida interna y externa por medio del Estado, donde hay un declive de las afiliaciones partidarias (o no hay demasiada certeza de ellas), la democratización de la selección de las candidaturas es una necesidad para darle legitimidad al sistema democrático.

Para reforzar el punto anterior, el proceso electoral es simultáneo para todos los actores políticos: en un mismo día todos coinciden en la definición de sus candidatos. Adicionalmente, es obligatorio para los partidos o coaliciones que quieren competir en la elección general: quien no va a la primaria no puede competir después. Pero no es obligatorio que presenten listas alternativas. Ese punto en este proyecto queremos mejorar.

También es obligatoria para la ciudadanía: votar es un derecho y una obligación. La raíz de esta obligación es que las PASO son un filtro (bajo, pero filtro). Y evitan que lo/as ciudadano/as puedan participar en simultáneo en dos internas. O la contaminación, ir a votar en la interna del otro partido, puede hacer que el partido no logre el piso. Intenta también el voto sincero.

El resultado de las PASO impacta en las decisiones electorales para las elecciones generales de votantes y de agrupaciones. Y por supuesto, su sola existencia funciona

también como incentivo para agrupar, formar coaliciones, cuando se usan y cuando no se usan.

Como ya sostuvimos, las leyes no se suspenden; pueden mejorarse o derogarse, pero nunca suspender un derecho. Por otra parte, hay dos críticas adicionales a las PASO: que la ciudadanía ocupa gran parte del año en procesos electorales y que no se usan por parte de las alianzas y partidos políticos. Creemos que estos dos puntos pueden regularse mejor. Y es en el espíritu de fortalecer esta herramienta de selección de candidaturas que modificamos en este proyecto los artículos 18, 20, 33 y 44 de la Ley 26.571, y proponemos:

- Garantizar la permanencia de las PASO declarándolas no susceptibles de ser suspendidas, para generar certidumbre e institucionalización de las reglas electorales.
- Acortar el tiempo entre las primarias y las elecciones generales con el objetivo de evitar que las campañas políticas y los procesos electorales ocupen gran parte del año. Los avances tecnológicos de los últimos años sumados a la experiencia acumulada en los 11 años por todos los actores institucionales que participan en la organización de las primarias y las elecciones generales, permiten realizar estas modificaciones.
- Disminuir los topes de gastos de campaña de los partidos políticos y alianzas que no presenten listas alternativas en las primarias de 50% del gasto de las generales al 25%.
- Establecer que el orden de lo/as candidato/as respete los votos y la paridad de género por lista interna a la hora de la conformación de las listas para la elección general. La implementación de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias de la Ley 26.571 ha dado lugar a situaciones de incertidumbre respecto al mecanismo a aplicar para el cumplimiento del art. 60 bis del Código Nacional Electoral en aquellos casos en que la conformación de la lista definitiva de candidato/as conforme al sistema electoral previsto en las cartas orgánicas partidarias o reglamentos electorales de las alianzas deviniera en una que no cumpla con la paridad de género. Una solución distinta a la propuesta generaría problemas con los derechos de las minorías garantizados en el artículo 38 de la Constitución Nacional. Ha dicho la Cámara Nacional Electoral en causa Nro. 2598/99: "La adecuación que un partido deba hacer de la lista resultante de sus comicios internos partidarios para dar debido cumplimiento a las exigencias de la ley 24.012 y su decreto reglamentario debe respetar la representación y posiciones obtenidas por cada lista participante. De otra forma resultaría un contrasentido que con la excusa de dar una real participación a las mujeres se coartara simultáneamente la participación de las minorías".

Debemos resaltar que la Cámara Nacional Electoral, mediante acordada 33/2020 del 16 de junio de 2020, puso en marcha un Programa para evaluar el posible impacto de

la pandemia de COVID-19 en el proceso electoral del año 2021; con el objeto de evaluar, proponer y dar seguimiento a las medidas específicas a adoptar como consecuencia de la actual situación epidemiológica. Este Programa se viene desarrollando, y dado que como en otros países, sólo una posible prórroga de los procesos electorales ante el COVID-19, es propio de países plenamente democráticos, pero nunca la suspensión, consideramos que debe trabajarse para atender los requisitos y necesidades para adoptar medidas específicas con el fin de celebrar todas las etapas previstas en el proceso electoral argentino y preservar tanto la salud de los electores como la de las personas a cargo de tareas de organización de los comicios.

Por último, recordamos que el presente proyecto de ley reproduce el Expte. 6629-D-2020 de mi autoría y otros diputados/as que perdió estado parlamentario en virtud de las disposiciones reglamentarias.

Por todo lo expuesto, queda así fundamentado y a consideración de los diputados y diputadas para su sanción.

Dip. Ana Carla Carrizo