



HAL
open science

Modernización de los partidos políticos. Un desafío para el fortalecimiento democrático en Argentina

Mercedes Llanos

► **To cite this version:**

Mercedes Llanos. Modernización de los partidos políticos. Un desafío para el fortalecimiento democrático en Argentina. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006, s.l., España. pp.252-279. halshs-00103088

HAL Id: halshs-00103088

<https://shs.hal.science/halshs-00103088>

Submitted on 3 Oct 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MODERNIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UN DESAFÍO PARA EL FORTALECIMIENTO
DEMOCRÁTICO EN ARGENTINA

Mercedes LLANOS
CADAL
mercedes@cadal.org

RESUMEN: En los últimos años los partidos políticos han sufrido un fuerte desprestigio e inspirado una profunda desconfianza entre los ciudadanos, desincentivando progresivamente la participación política y debilitando consecuentemente el régimen democrático. En los propios partidos políticos descansa la responsabilidad de esta suerte de desprestigio que los afecta. Los partidos son percibidos como instituciones "cerradas a la sociedad" incapaces de canalizar la necesidad de participación ciudadana que se expresa a través del alto grado de movilización social en estos últimos años. Ante tal situación, la sociedad reclama ensordecidamente un cambio en la política sin definir concretamente el objeto de su reclamo y dando lugar consecuentemente a reformas políticas que presentan pronunciados sesgos partidarios. En este marco, es desde el interior de los propios partidos de donde debe comenzar la reforma para generar un efecto ejemplificador y propagador del cambio. Partiendo de esta perspectiva se procura efectuar un diagnóstico acerca de aquellos aspectos formales de los partidos políticos que incentiven o desincentiven una participación comprometida a través de un análisis comparativo entre cartas orgánicas de partidos con representación en el Congreso de la Nación Argentina durante el período 2003-2005.

Palabras Clave: Organización interna, Modernización, Partidos políticos, Reforma, Cartas orgánicas

La Constitución Nacional reconoce a los partidos políticos como “instituciones fundamentales del sistema democrático”. En los últimos años estas piezas esenciales para la vida democrática han sufrido un fuerte desprestigio e inspirado una profunda desconfianza entre los ciudadanos, desincentivando progresivamente la participación política y debilitando consecuentemente el régimen democrático. Sin embargo, el horizonte de los partidos políticos no es tan oscuro. Un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la democracia en Argentina, muestra que la inmensa mayoría de los argentinos manifiesta que no sólo es necesario mejorar la calidad de la política y de los políticos sino también, y sobre todo, que es posible hacerlo. A esta dosis de optimismo ciudadano se agrega el hecho de que aproximadamente dos tercios de los argentinos considera “que participar en un partido es necesario”. Estas percepciones vislumbran que detrás de las duras críticas dirigidas a los partidos se esconde una incipiente esperanza de que en los mismos partidos políticos reside una gran cuota de responsabilidad en la construcción de un futuro más promisorio. Es justamente esta esperanza el motor que impulsará a los desacreditados partidos a ocupar nuevamente un lugar protagónico en la vida de la población argentina.

En los propios partidos políticos descansa la responsabilidad de esta suerte de desprestigio que los afecta. Según el citado estudio, el desinterés y la desconfianza son las notas características de la relación entre los partidos y la ciudadanía. Mientras más del 90% de la población desconfía de los políticos y de los partidos, un 75% de los argentinos se manifiesta desinteresado por la política. Prácticamente dos tercios de la población percibe que los partidos no “*están abiertos y ofrecen a cualquier persona interesada formas reales de participar*”, ni “*tienen mecanismos democráticos y transparentes para la elección de líderes y candidatos*”, “*ni renuevan a sus dirigentes*”, ni “*capacitan a sus funcionarios para que puedan desempeñarse en la función pública*”, y casi el 90% afirma que “*hay personas buenas y honestas en los partidos pero difícilmente llegan a ocupar cargos públicos*”. De estas expresiones emerge una de las principales razones de la desafección ciudadana a los partidos: su hermetismo. Los partidos son percibidos como instituciones “*cerradas a la sociedad*” cuyos dirigentes invierten sus energías “*en asegurar su propia supervivencia dentro de las organizaciones partidarias*”.

Las percepciones negativas de los partidos no son las únicas expresiones de la desilusión política. El desencanto se expresa en lo que puede considerarse como la espina dorsal del sistema democrático: la participación política. Desde la perspectiva del PNUD, el alto grado de movilización social de los últimos años expresa la “necesidad de participación de la ciudadanía”. Necesidad que los partidos políticos no son capaces de canalizar. En la investigación se constata que un 3% de la población participa actualmente en política, empero el Ministerio del Interior en el año 1999 registraba a un tercio del electorado argentino como afiliado a algún partido¹. Esta brecha es el resultado no sólo del distanciamiento de aquellos afiliados desilusionados que posiblemente ignoren los mecanismos de desafiliación, sino también del acercamiento interesado a los partidos.

Incentivos selectivos como planes sociales, promesas de trabajo, asados, diversión, son algunos de los móviles que utilizan los partidos y que entusiasman a la gente. Los ideales, los valores, los principios que otrora despertaron férreas adhesiones hoy en día se desvanecen en favor de alicientes más palpables, reduciendo la participación a una especie de subasta al mejor postor. Los vínculos entre la sociedad y los partidos se tornan efímeros.

El alejamiento, la corrupción, la ineptitud, la falta de transparencia que perciben los ciudadanos respecto a los partidos políticos, impiden compatibilizar esas ansias de participación social y el reconocimiento ciudadano de la necesidad de participar en partidos políticos. Esta sensación de imposibilidad de tomar parte en el curso de los asuntos públicos genera impotencia, bronca, recelo contra la clase dirigente, traduciéndose en ataques a los partidos y ensordecedores gritos por cambiar la política. De esta manera, nos encontramos sumergidos en un “estado de reforma permanente”, según destacan Escolar y Calvo, sin que emerja una demanda concreta por parte de la sociedad, como lo fue a principios del siglo XX el reclamo de la Unión Cívica Radical (UCR) por el voto secreto.

¿Cuál ha sido la reacción de los partidos ante tal situación? En este marco de demandas ciudadanas indefinidas, sostienen los citados autores, los partidos oficialistas simulando dar respuestas a dicho reclamo, implementan reformas electorales que en lugar de orientarse a mejorar la calidad institucional, presentan marcados sesgos partidarios. En los últimos veinte años, si bien se han implementado 38 reformas electorales (modificaciones en los distritos electorales, mecanismos de

registro y padrones en los procesos de nominación de candidatos) en todo el país, las mismas han favorecido con un incremento de entre el 3% y el 6%, en promedio, la cantidad de bancas de los partidos que controlaron el proceso de reforma. Otras iniciativas, como la adopción de la ley de lemas en distintas provincias (impulsada desde los sectores oficialistas), se han orientado a mantener el caudal de votos y a evitar los problemas propios del faccionalismo. Estos hechos constituyen una clara demostración de que los partidos lejos de hacerse eco de las necesidades de la gente, procuran sacar ventaja de la situación ampliando cada vez más la brecha que los separa de la sociedad.

Pero el beneficio partidario no ha sido el único móvil de las clamadas reformas. La intensa presión social ha impulsado a los partidos a minimizar los perjuicios que las propuestas presentadas por organismos no gubernamentales podrían eventualmente ocasionarles. Tal es el caso de la provincia de Mendoza, que ante un fuerte reclamo de las organizaciones no gubernamentales por separar las listas en las distintas categorías de cargos que las componen, iniciativa sencilla que permitiría una mayor identificación de los candidatos pero que disminuía el preciado efecto arrastre, la salida elegante de los partidos políticos fue aceptar una boleta troquelada que en definitiva no modifica prácticamente nada.

Las mencionadas reformas al sistema y a la administración electoral no se han dirigido a establecer reglas de juego claras, transparentes y que promuevan la competencia, como tampoco a fomentar la participación política. Objetivos también marginados de la agenda de reformas internas de los partidos políticos más bien monopolizada por lo que se convirtió en la "vedette"² de las innovaciones: la adopción de elecciones abiertas. Mecanismo presentado como "la panacea de los problemas de democracia interna de los partidos" (Barreda, 2004:106), cuyo resultado, esperado o no, ha sido el de exacerbar el clientelismo a través de la compra de votos. Además, señala Freidenberg, los partidos latinoamericanos introdujeron cuotas mínimas de representación femenina, que "en la práctica, muchos de esos esfuerzos, no se han traducido en una mayor participación de las mujeres en las decisiones partidistas". "Las reformas no se hicieron como parte de una estrategia global de democratización sino que fueron esfuerzos poco coordinados entre sí". (Freidenberg, 2005a:8)

Detrás de estas innumerables iniciativas no se advierte una auténtica vocación de cambio. Las reformas impulsadas por los partidos constituyen meras pantallas dirigidas a bajar los decibeles de la protesta social, como también a beneficiar a sus propios partidos y seguir manteniendo sus notas características a las cuales los partidos tradicionales vinculan su "éxito aparente", como lo son "la falta de transparencia, la centralización de su organización y decisiones internas y el clientelismo". (Carrillo, 2004:90) Éxito basado en una simple asociación sin constatación empírica que los partidos no se animan a desafiar, dejándose llevar por la inercia de las costumbres y el miedo al cambio. Los dirigentes no se arriesgan a transmitir un mensaje de transparencia, de renovación, de seriedad, de convocatoria a la participación a través de los hechos y no de un mero discurso retórico. La gente está expectante a observar esos cambios para luego depositar toda su confianza en aquellos partidos que los produzcan.

A partir de las reformas internas se transmitirá un sincero compromiso no sólo con la ciudadanía sino también, con la democracia. En este sentido, la Carta Democrática Interamericana aprobada en el año 2001 por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) establece como prioridad para la democracia, el fortalecimiento de los partidos políticos. Asimismo, reconoce que "la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo (...) es una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia", como también afirma que "promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia".

Consolidar a los partidos políticos como pilares de la democracia e incentivar la participación política constituyen tareas indeclinables de los mismos partidos más que de los legisladores. Las modificaciones legales han servido de insumos para beneficiar a los partidos o simplemente para postergar la solución de problemas más de fondo. Es una ingenuidad pensar que la reforma política prosperará sin muestras de decisión y voluntad de cambio por parte de los partidos. Y estas muestras se manifestarán a través de las reformas que se gesten al interior de los partidos, produciendo a partir de su ejemplo un efecto propagador del cambio. De la misma forma en que las malas prácticas iniciadas por algunos partidos arrastraron al resto hacia otras tantas de la misma naturaleza, las buenas prácticas pueden encabezar la dirección del cambio.

Partiendo de la convicción de que la reforma debe comenzar en el seno de los propios partidos para generar un efecto ejemplificador, fue presentada por CADAL en un documento denominado "La

modernización de los partidos políticos en la Argentina: El primer paso hacia una reforma política competitiva”³, una serie de propuestas relativas a la organización interna partidaria reseñadas a continuación:

- Adopción de sistemas electorales que promuevan la participación, la competencia y una mayor identificación de los candidatos en el marco de la autonomía que el régimen electoral vigente les confiere a los partidos;
- Imposibilidad de reelección inmediata a cargos públicos electivos;
- Incompatibilidad entre el ejercicio de cargos públicos electivos o políticos y cargos en la dirección partidaria.

Estas proposiciones descansan sobre supuestos iniciales acerca de la organización formal de los partidos políticos que el presente trabajo procura constatar a través de un análisis comparado entre cartas orgánicas. Este trabajo no servirá sólo para someter a constatación empírica tales supuestos, sino sobre todo, para contribuir al conocimiento de un tema tan poco estudiado en la ciencia política como lo ha sido la organización interna de los partidos latinoamericanos, y más aún tratándose partidos en el orden provincial. Alcántara señala al respecto que “en América Latina, el estudio de los partidos políticos ha estado concentrado en aspectos bastante distintos a los relacionados con la organización interna, tocando cuestiones vinculadas con el ambiente en el que han participado los partidos más que con los procesos y actividades de carácter interno” (Alcántara, 2003:12). En el mismo sentido, Mikel Barreda afirma que los estudios de los partidos latinoamericanos desde una perspectiva organizativa, en referencia al análisis de la estructura, organización y funcionamiento interno de los partidos latinoamericanos son tanto escasos como insuficientes. El autor destaca que “interesarse por lo que pasa al interior de los partidos políticos resulta decisivo para el funcionamiento de la democracia”. Asimismo, sostiene que los estudios existentes sobre democracia interna de los partidos “limitan su análisis de las cuestiones formales a la selección de candidatos, dejando sin abordar otros elementos formales relevantes” (...) (Barreda, 2004:105). Incluso, Flavia Freidenberg enfatiza que el estudio sobre el proceso de selección de los candidatos “ha recibido poca atención en América Latina” (Freidenberg y Sánchez López, 2002).

A través del análisis de las cartas orgánicas se constatará si los partidos políticos efectivamente adoptan sistemas electorales de similares características tendientes a desincentivar la participación favoreciendo la concentración del poder en unos pocos miembros. Del mismo modo, se examinará si las normas partidarias no imponen prácticamente restricciones a la reelección inmediata a cargos públicos, como también si no establecen incompatibilidades entre el ejercicio de cargos públicos y cargos ejecutivos en el partido. Por último, se agregará una serie de elementos emergentes del presente análisis que inciden en la participación y en la democracia interna partidaria, como la selección de los órganos de control partidario, las condiciones de elegibilidad, las restricciones a las nuevas postulaciones, entre otros.

Siguiendo a Alcántara, por organización interna de los partidos se hace referencia a “las estructuras y reglas que regulan la interacción entre los distintos actores que los componen” (Alcántara, 2003:16). Y, los partidos son concebidos como una “organización de afiliados”, lo cual supone preguntarse, según el mencionado autor, “cuáles son las normas acerca de la selección de los candidatos”, “las obligaciones y derechos de los miembros”, “las características de su participación”, entre otras particularidades (Alcántara, 2003:22).

La muestra analizada incluye 18 cartas orgánicas de partidos políticos en el orden provincial con representación en el Congreso de la Nación durante el período 2003-2005, entre los cuales se encuentran representadas 12 provincias y 12 partidos políticos ubicados a lo largo del eje ideológico⁴. Cabe señalar que la búsqueda de cartas orgánicas se efectuó a través Internet y de la colaboración de dirigentes políticos a partir de mediados del año 2004, razón por la cual pueden haber sufrido modificaciones.

¿Cómo designan los partidos a sus autoridades o candidatos?

Los partidos adoptan para la designación de cargos ejecutivos y deliberativos partidarios provinciales el voto directo, secreto y en algunos casos obligatorio⁵ de sus afiliados, excepto un caso

que elige a una parte de los miembros del órgano ejecutivo⁶ en forma directa y la otra parte indirectamente. Contrariamente, en más de dos tercios de los casos estudiados es el órgano deliberativo⁷ partidario, predominantemente, el encargado de designar a los miembros de los órganos disciplinarios y electorales⁸. En gran parte de los casos no se especifican fórmulas electorales a través de las cuales se distribuirán los cargos de tales órganos, y otras tantas establecen fórmulas de dos tercios y de simple mayoría. De esta manera, funciones tan fundamentales como el control del apego de las conductas a las normas partidarias y del proceso electoral, quedan en manos de dirigentes que dependen directamente de las mayorías predominantes en los órganos y por ende de sectores a los cuales deben controlar, perdiendo en consecuencia la autonomía que el ejercicio de tales funciones demanda. Incluso algunos partidos, además de asignarles a los órganos deliberativos la atribución de nombrar a los miembros de dichos órganos, les reconocen también la facultad de remover, suspender, juzgar a los miembros de esos órganos. Sin duda, estos mecanismos favorecen las tan frecuentes irregularidades en los procesos electorales y la prácticamente inexistente aplicación de sanciones disciplinarias a los dirigentes políticos que se alejan de las normas partidarias o incluso legales.

En cambio, sólo la mitad de los partidos asigna al órgano deliberativo la función de elegir a los miembros de los órganos contables⁹ y la otra mitad adopta la elección directa. Esta mayor participación de los afiliados en la elección de los miembros de las comisiones de cuentas responde a la tendencia a transparentar las finanzas de los partidos políticos. Ahora bien, ¿será necesaria más independencia para el control contable que para la supervisión del proceso electoral o la disciplina de los afiliados? O quizás, ¿sea más conveniente garantizar para el propio sector cierta parcialidad en el proceso electoral, así como también cierta permisividad en el accionar de sus dirigentes?

Igualmente, la designación de candidatos a las categorías de cargos electivos analizadas¹⁰ se realiza a través del voto directo, secreto y en ciertos casos, obligatorio¹¹ de los afiliados, aunque algunos partidos contemplan también la participación de los ciudadanos independientes en los comicios internos. “Tradicionalmente los partidos argentinos habían recurrido a elecciones internas en las que sólo podían votar los afiliados, o bien la designación de candidatos por parte de las autoridades partidarias, sin consulta a los miembros del partido”, pero “en los últimos años se advierte una tendencia hacia la adopción de mecanismos abiertos de selección de candidatos” (Jackisch y Ferreira Rubio, 1997)¹². Los partidos bajo el argumento de que las elecciones abiertas democratizarían a los partidos e incrementarían la participación ciudadana en la nominación de las candidaturas, siguieron la corriente dominante. Del análisis de las cartas orgánicas se observa que el 40% permite participar en sus comicios a ciudadanos independientes, aunque algunos partidos un tanto reticentes a ponerse a tono con la moda, imponen ciertos condicionamientos para la convocatoria a elecciones abiertas, como por ejemplo, la aprobación del órgano deliberativo. A pesar de todas las virtudes que se le atribuyeron al mecanismo, los niveles de participación¹³ en las elecciones de los partidos que las adoptan, han sido bajos, e incluso ha ampliado las posibilidades de comprar voluntades, especialmente por parte de aquellos partidos oficialistas con acceso a recursos públicos. En definitiva, las elecciones internas abiertas no aseguran mayor participación y transparencia en el proceso electoral.

¿Los sistemas electorales adoptados por los partidos favorecen la concentración de poder?

Un sistema electoral abarca una serie de elementos combinables entre los cuales se encuentra “la conversión de votos en escaños”, comúnmente denominada **fórmula electoral**. Se pueden distinguir entre fórmulas mayoritarias y proporcionales. (Nohlen, 1995). A través de las primeras, se asignan el o los escaños a aquel candidato o partidos que alcanza la mayoría relativa o absoluta de los votos, en cambio a través de las segundas, los escaños son distribuidos proporcionalmente a los votos obtenidos. El objetivo político inherente a los sistemas de mayoría traduciendo al plano de los partidos políticos los términos de Nohlen, sería el de alcanzar una mayoría para un sector interno o una alianza de corrientes internas. Mientras que el objetivo de la representación proporcional transpolado nuevamente al ámbito partidario, consistiría en reflejar, con la mayor exactitud posible, los grupos políticos dentro del partido, y las fuerzas sociales en la población en el caso de los partidos que adopten internas abiertas. La representación por mayoría asegura teóricamente identificación, estabilidad y

governabilidad, entre otras ventajas. En contraste, los sistemas proporcionales garantizan teóricamente la representación de los distintos intereses y por ende participación. Las ventajas de uno se convierten en desventajas del otro, así los sistemas mayoritarios presentan como inconvenientes la exclusión de las minorías y la desproporción entre el número de escaños y votos, y la representación proporcional problemas de visibilidad de los candidatos.

También existen fórmulas intermedias, entre las cuales se encuentran las comúnmente denominadas semi-mayoritarias o de lista incompleta, las cuales constituyen híbridos que más que ventajas se les puede atribuir las desventajas de los otros dos sistemas, como la desproporcionalidad y la inclusión únicamente de la primer minoría.

A través del análisis de las cartas orgánicas se observa que el 41% de los partidos adopta para la elección de candidatos a cargos electivos fórmulas proporcionales, específicamente el método D'Hont, 12% fórmulas de mayoría relativa y 41% fórmulas semi-mayoritarias entre las que se pueden identificar las de 2/3, 3/4 y 4/5. Se observa entonces, que prácticamente la mitad de los partidos mantiene el sistema de lista incompleta, seguramente muchos de ellos bajo la influencia de la ley Sáenz Peña sancionada a principios del siglo pasado. Sin embargo, la antigüedad de los partidos analizada en el marco de las reglas electorales dominantes en cada época, no constituye un patrón que permita asociar a los partidos más viejos con la adopción del sistema de lista incompleta, y a los partidos nuevos con la introducción de sistemas de representación proporcional. Por ejemplo, partidos tradicionales, como la UCR de San Luis, adopta el sistema de lista incompleta, la UCR de La Pampa el método D'Hont y la UCR de La Rioja una fórmula mayoritaria. Igualmente, el PJ aplica los tres tipos de fórmula en diversas provincias. Y partidos nuevos, como RECREAR, adoptan fórmulas de lista incompleta, mientras que otros como Compromiso para el Cambio (CPC) de la Ciudad de Buenos Aires y el Partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI) de Tierra del Fuego utilizan fórmulas proporcionales para seleccionar a sus candidatos. De este modo, no sólo algunos partidos políticos no han seguido las tendencias democratizadoras, sino también, los partidos chicos han involucionado hacia fórmulas prácticamente prehistóricas en lo que hace a nuestra historia electoral.

El tamaño, en referencia a la cantidad de afiliados al partido, no presenta relación alguna con la fórmula electoral adoptada. "Según Michels la *magnitud* de un partido es la principal variable independiente que explica la formación de la oligarquía". A la vez, "la sicología de las masas" (la apatía y la deferencia hacia los jefes), la "sicología de los líderes" (el deseo de conservar el poder) y "factores técnico-organizativos", entrelazados entre sí, intervienen en la concentración de poder en unos pocos. "Pero, el tamaño de la organización, se destaca (...), como el factor causal primario del que se derivan todos los demás efectos tanto psicológicos como técnico-organizativos". (Panbianco, 1993:340-341) Cabe suponer entonces, que los sectores mayoritarios en aras de perpetuarse en el poder, promoverán la adopción de aquellas reglas electorales acordes a tales fines, como las mayoritarias o semi-mayoritarias. Sin embargo, se observa que partidos políticos grandes eligen a sus candidatos por medio de fórmulas proporcionales, semi-mayoritarias y mayoritarias, así como también partidos políticos chicos nominan a sus candidatos a través de métodos proporcionales o semi-mayoritarios¹⁴. En definitiva, no se advierte asociación alguna entre el tamaño del partido y fórmulas electorales favorables a la concentración de poder o bien, a la participación.

Recién al analizar la incidencia de la variable ideológica en la utilización de los distintos tipos de fórmulas electorales, se puede establecer al menos una relación. Si se toman en consideración los partidos de tendencias ideológicas más extremas dentro del eje ideológico, se observa que los partidos de izquierda tienden a introducir fórmulas proporcionales a sus cartas orgánicas. Así, partidos de izquierda como el Partido Socialista de Santa Fe, el ARI de Tierra del Fuego y el Partido Intransigente de la Provincia de Buenos Aires aplican el método D'Hont. En cambio, no es posible definir relación alguna entre los partidos más próximos al extremo derecho del eje y el método electoral, ya que aplican tanto fórmulas semi-mayoritarias como proporcionales.

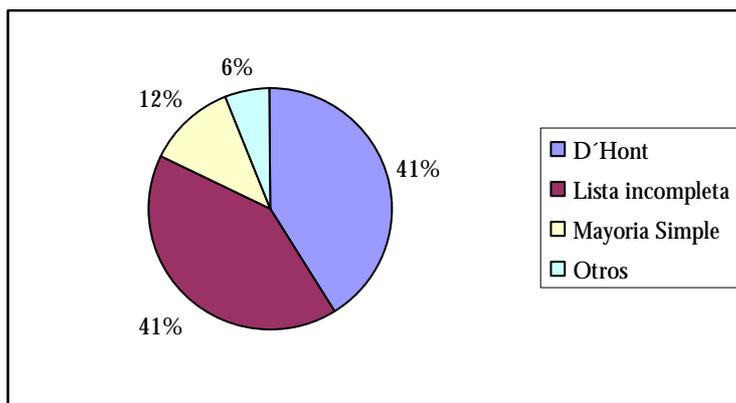
Entonces, ¿por qué mantienen fórmulas electorales mayoritarias y semi-mayoritarias tendientes a la concentración de poder? ¿Por qué la ola democratizadora no puede arrastrar a la totalidad de los partidos? Observamos que tanto partidos nuevos como partidos chicos o grandes resisten poner a tono sus normas con el marco normativo imperante de tinte pluralista y democrático. De esta indeterminación causal de la fórmula electoral surge a la luz un factor subyacente inmensurable, que no

sólo podría explicar la adopción de ese tipo de reglas concentradoras, sino también la indeterminación misma, y es precisamente, la conveniencia de los sectores mayoritarios y su interés por mantenerse el poder. Cegados por el cortoplacismo, estos grupos intentan cristalizar en sus estatutos la distribución de fuerzas dominante en el seno del partido, perdiendo de vista un horizonte más lejano en el que las mismas reglas que en el presente los favorecen, en un futuro pueden convertirlos también en perpetuos perdedores. La avidez por conservar el poder no les permite promover reglas de juego que trasciendan los intereses coyunturales y sean percibidas como justas y claras por todos los participantes.

El interés por conservar el poder no se refleja únicamente a través de las normas estatutarias que regulan la selección de candidatos a cargos públicos, sino también en las disposiciones relativas a la elección de cargos partidarios. Tanto para la elección de miembros de los máximos órganos ejecutivos y legislativos partidarios, se aplica en el 44% de los casos la fórmula D´Hont y casi la mitad de los casos el sistema de lista incompleta.

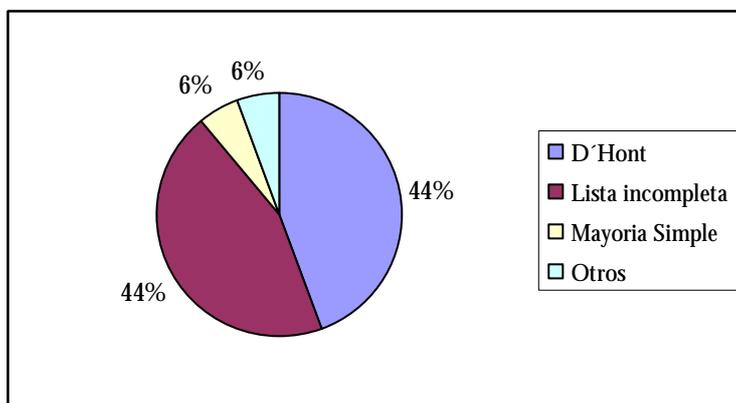
A través del análisis de los estatutos partidarios, no sólo se observa la adopción de normativas orientadas a concentrar el poder sino también, se manifiesta claramente una tendencia al isomorfismo institucional. En el corto horizonte de los partidos se vislumbra predominantemente dos tipos de fórmulas, la semi-mayoritaria y la D´Hont, descartando todo tipo mecanismo más innovador. En algunos casos el móvil es el interés, pero en otros tantos es la costumbre la que resigna a dirigentes, militantes y afiliados a aceptar sin cuestionamientos las reglas de juego vigentes. Tan elemental como apaciguar los intereses corporativos y particulares, es romper con la inercia de las convenciones, especialmente en un contexto normativo que les confiere una amplia libertad en términos de adopción del sistema electoral interno¹⁵.

Gráfico 1: Fórmula electoral diputados nacionales



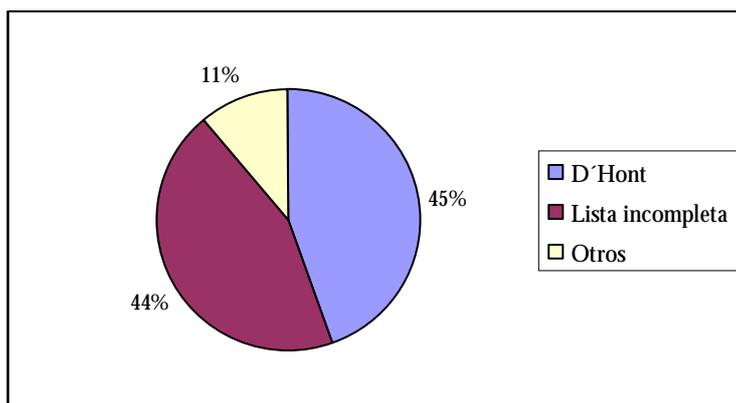
Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Gráfico 2: Fórmula electoral órgano deliberativo



Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Gráfico 3: Fórmula electoral órgano ejecutivo

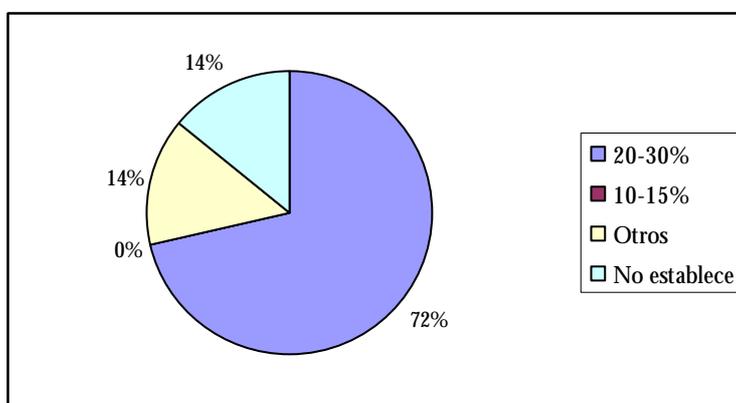


Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

A pesar de las desventajas señaladas, es posible observar que prácticamente la mitad de los partidos adopta el sistema de lista incompleta, y casi la totalidad de los restantes utiliza métodos teóricamente más representativos e inclusivos como el D'Hont. Sin embargo, el análisis aislado de las fórmulas electorales no es suficiente para comprender los potenciales efectos de los sistemas electorales. Es necesario agregar otros elementos también constitutivos de los sistemas electorales que pronuncian o atenúan los efectos proporcionales o mayoritarios, como lo es el umbral electoral, que afecta directamente a las minorías y por ende a la representatividad, e incluso puede tornar un sistema semi-mayoritario en mayoritario.

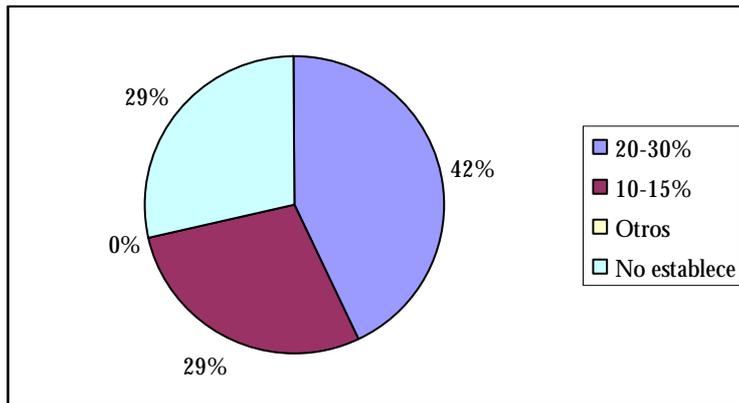
En los gráficos se observa que más de dos tercios de los partidos que adoptan para la elección de cargos electivos fórmulas semi-mayoritarias fijan barreras de entre 20-30%, es decir, la primer minoría debería obtener en algunos casos el 20%, el 25%, o en otros casos el 30% de los votos para poder acceder al tercio, al cuarto o al quinto de los cargos correspondiente según lo establezca cada caso, incrementando consecuentemente los efectos mayoritarios. Mientras que aquellos partidos que adoptan sistemas proporcionales tienden a establecer umbrales más bajos para la elección de diputados nacionales, así un 42% impone pisos de 20-30% y un 29% umbrales de 10-15%, disminuyendo los efectos proporcionales. Empero imponer umbrales más bajos en relación a los sistemas semi-mayoritarios, no hay que menoscabar el hecho de que prácticamente la mitad de los partidos fijan altos pisos electorales, distorsionando el espíritu del sistema electoral que es el de garantizar la participación de las minorías. También se observa que tan sólo un 29% de los partidos respeta la representación pura.

Gráfico 4: Lista incompleta y umbral diputados nacionales



Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

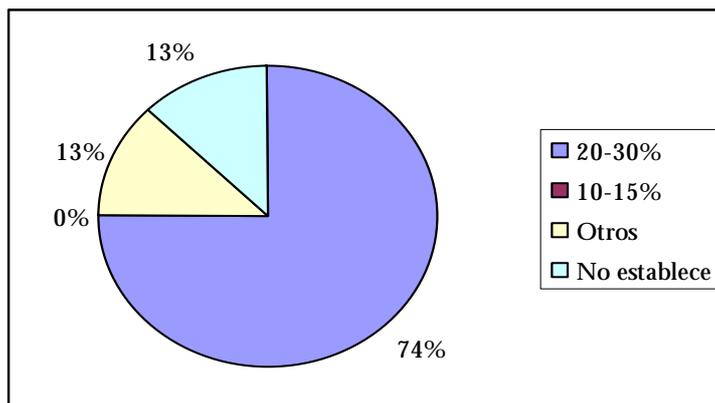
Gráfico 5: Proporcional y umbral diputados nacionales



Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

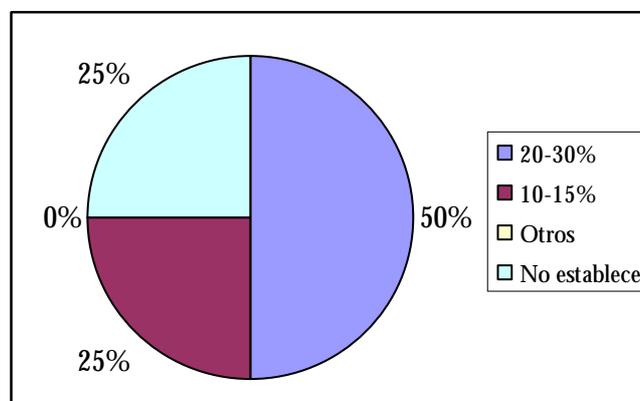
Para la elección de miembros de órganos deliberativos y ejecutivos partidarios, un 74% de los partidos que adopta fórmulas semi-mayoritarias fija barreras legales del 20-25%, mientras que aquellos que utilizan fórmulas proporcionales, al igual que para la elección de cargos electivos, establecen umbrales más bajos. De este modo, en la mitad de los casos se fijan pisos del 20 al 25 % y en un menor porcentaje barreras del 10-15% o bien, representación pura.

Gráfico 7: Lista incompleta y umbral órgano deliberativo



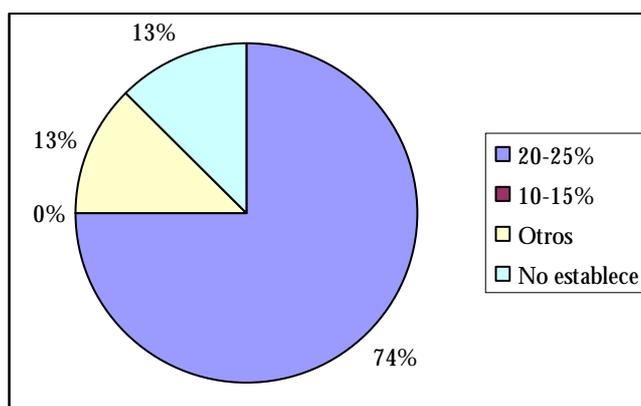
Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Gráfico 8: Proporcional y umbral órgano deliberativo



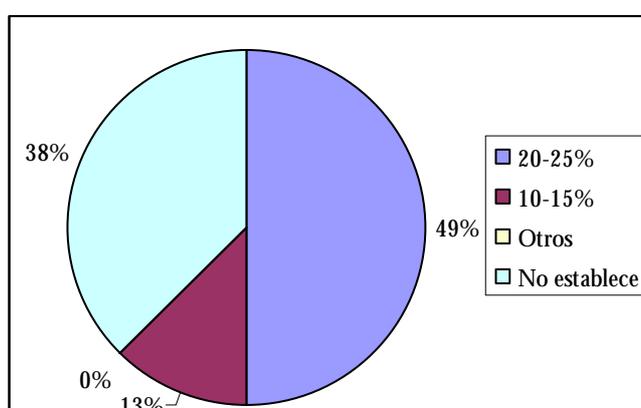
Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Gráfico 9: Lista incompleta y umbral órgano ejecutivo



Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Gráfico 10: Proporcional y umbral órgano ejecutivo



Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Al cruzar fórmulas electorales y umbrales electorales observamos que los partidos adoptan barreras electorales que favorecen la disminución de los efectos proporcionales y la acentuación de los mayoritarios. Igualmente, se observa que los partidos que utilizan sistemas semi-mayoritarios tienden a fijar umbrales de votos más altos que aquellos partidos que adoptan fórmulas proporcionales.

Asimismo, otro elemento integrante de los sistemas electorales de gran incidencia en sus efectos, es el **tamaño de las circunscripciones electorales**, es decir, la cantidad de cargos que se ponen en juego en cada circunscripción electoral. Los cargos pueden elegirse por circunscripciones uninominales, plurinominales variables o fijas, o por distrito único. “En las circunscripciones uninominales sólo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría, mientras que las plurinominales también permiten la aplicación del principio de decisión proporcional” (Nohlen, 1995) y del semi-mayoritario. Al incorporar las ventajas de las fórmulas electorales al análisis se puede observar en el siguiente cuadro que un sistema electoral integrado por fórmulas mayoritarias garantizará mayor visibilidad en la medida en que sea acompañado por magnitudes pequeñas, mientras que nunca incluirá a las minorías. En cambio, fórmulas proporcionales acompañadas por circunscripciones grandes incrementarán en representatividad pero disminuirán en visibilidad, y a la inversa, con lo cual una magnitud mediana se orienta a salvaguardar tanto la representatividad como la identificación de los candidatos. Con un sistema electoral basado en el principio de decisión semi-mayoritario se pierde tanto en términos de identificación como de representatividad, porque sólo en el caso de que sea acompañado por magnitudes pequeñas garantizan cierta visibilidad, lo cual es difícil porque en ningún caso podrán ser menores a tres, y porque la magnitud no incide en la representatividad del sistema ya que se admite únicamente a la primer minoría. Entonces, pueden existir sistemas mayoritarios que no promuevan la visibilidad y sistemas proporcionales que sí la promuevan, como también pueden haber sistemas proporcionales que impulsen en mayor o menor medida la representatividad, pero los sistemas mayoritarios o semi-mayoritarios nunca van a asegurar posibilidades electorales a los grupos minoritarios.

Cuadro 1: Fórmula electoral y tamaño de la circunscripción electoral

Fórmula / Circuncsc.	Mayoritario	Proporcional	Semi mayoritario
	Representatividad Visibilidad	Representatividad Visibilidad	Representatividad Visibilidad
Uninominal	Nunca +		
Plurinomial pequeña (2-5 escaños)	Nunca	+ -	+ Poca
Plurinomial mediana (6-9 escaños)	Nunca		- Poca
Plurinomial grande (10 y más)	Nunca -	- +	Poca

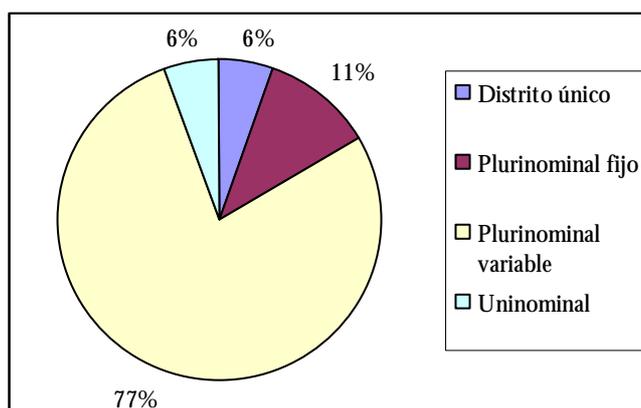
Fuente: elaboración propia

Los diputados nacionales se eligen por distrito único y la magnitud se ubica en un rango de 2 a 35 escaños por período electoral. Al no poder incidir en la cantidad de escaños correspondientes a las provincias, supuestamente, los partidos políticos no podrían influir sobre los efectos electorales de los sistemas. Sin embargo, se presentan ciertas incoherencias entre los elementos constitutivos de los sistemas electorales que generan cambios sustanciales dentro de los mismos. Por ejemplo, a la Provincia de San Luis le corresponde renovar 2 diputados, para lo cual la UCR establece una fórmula de 2/3 carente de sentido, convirtiéndose automáticamente en una fórmula de mayoría relativa.

Si analizamos el tamaño de los máximos órganos provinciales se observa que los órganos ejecutivos representarían a toda la población provincial y los órganos deliberativos a las localidades, departamentos, municipios, secciones, etc. A través de la elección de convencionales por circunscripciones plurinominales se les da una participación protagónica a las localidades en las decisiones partidarias más trascendentes que invariablemente le competen al órgano deliberativo, como dictar la plataforma o el programa electoral, designar órganos partidarios o bien, reformar la carta orgánica, entre otras. Resulta difícil determinar la magnitud de cada circunscripción ya que el 77% de los casos adopta circunscripciones plurinominales variables, ajustando la cantidad de cargos, por ejemplo, a los votos obtenidos en elecciones anteriores para determinados cargos o a la cantidad de afiliados por localidad o sección, a modo de incentivar y premiar la participación. No obstante, algunas cartas orgánicas determinan la cantidad de miembros que integrarán las convenciones sin definir la proporción correspondiente a cada circunscripción. Sólo de esta manera podemos percibir las diferencias entre distintos partidos, por ejemplo, el órgano deliberativo del Partido Demócrata de Mendoza está compuesto por 418 convencionales (entre los cuales se incluye a los integrantes del Órgano ejecutivo y a presidentes departamentales) y al órgano deliberativo de la Unidad Federalista lo integran 28 miembros. En el primer caso, se dificulta claramente la visibilidad de los candidatos y en el segundo, se favorece la concentración de poder en un sector.

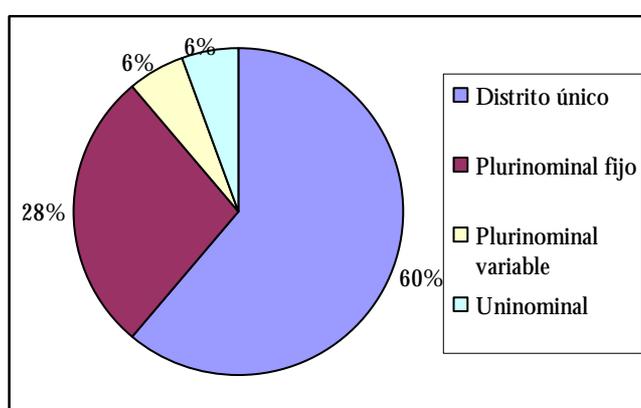
Los miembros del Órgano ejecutivo partidario a nivel provincial se eligen en un 60% de los casos por distrito único, ubicándose las distintas magnitudes a lo largo de un rango de 9 a 126 cargos. Prácticamente un 30% de los partidos elige sus autoridades ejecutivas por medio de circunscripciones plurinominales fijas que varían de 2 a 4 escaños. Evidentemente, se trata de magnitudes pequeñas que atenúan los efectos proporcionales, pero lo que no es clara es la aplicación de fórmulas semi-mayoritarias para la asignación de un sólo un cargo partidario correspondiente a cada sección electoral, como ocurre en el caso de la Unidad Federalista.¹⁶

Gráfico 11: Tamaño órgano deliberativo



Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Gráfico 12: Tamaño órgano ejecutivo



Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Al agregar al análisis el tamaño de las circunscripciones saltan a la luz ciertas incoherencias que encierran los sistemas electorales vistos en su integridad, como también la incidencia de la magnitud sobre los efectos electorales. En ciertos casos la pequeñez de las circunscripciones excluye a grupos minoritarios, y en otros la enorme magnitud impide la identificación de los candidatos. En referencia a este último aspecto, cabe incorporar un elemento determinante de la visibilidad de los candidatos: la **estructura de las boletas o las candidaturas**.

Prácticamente todos los partidos utilizan sistemas de listas bloqueadas y cerradas, exceptuando un caso en el que la candidatura es unipersonal. Teniendo en cuenta también el tamaño de las circunscripciones electorales para las categorías estudiadas, en numerosos casos la identificación en sentido vertical de los candidatos resulta difícil. Y, si además, analizamos la estructura horizontal de las boletas la visibilidad se torna imposible. Sólo la carta orgánica de RECREAR establece la votación por listas en boletas separadas para cada cargo partidario. Para algunos de los partidos restantes, en el supuesto de que las elecciones internas para cargos partidarios y candidatos a cargos públicos sean simultáneas, que se dispute la totalidad de las categorías de cargos y coincidan con la fecha de realización elecciones internas abiertas en el orden nacional, que sólo voten los hombres mayores de 30 años, descartando jóvenes menores de 30, mujeres, gremialistas y jubilados dado que en algunos partidos integran órganos sectoriales, la estructura de algunas boletas sería la siguiente:

PARTIDO INTRANSIGENTE DE BUENOS AIRES- 15 categorías

Presidente Vice	Senadores Nacionales	Diputados Nacionales	Senadores Provinciales	Diputados Provinciales	Intendente	Concejales	Consejeros Escolares	Delegados al Comité Nacional	Delegados a la Convención Nacional	Delegados a la Convención de la Provincia	Autoridades Comité Provincial	Delegados al Comité de Provincia	Miembros Comité Comunal	Miembros de Subcomités
-----------------	----------------------	----------------------	------------------------	------------------------	------------	------------	----------------------	------------------------------	------------------------------------	---	-------------------------------	----------------------------------	-------------------------	------------------------

PARTIDO JUSTICIALISTA BUENOS AIRES- 14 categorías

Presidente Vice	Senadores nacionales	Diputados nacionales	Gobernador	Senadores provinciales	Diputados provinciales	Intendentes	Concejales	Consejeros escolares	Miembros del Congreso Provincial	Presidente Consejo Provincial	Miembros del Consejo Provincial	Miembros del Consejo de Partido	Mesa Directiva unidades básicas
-----------------	----------------------	----------------------	------------	------------------------	------------------------	-------------	------------	----------------------	----------------------------------	-------------------------------	---------------------------------	---------------------------------	---------------------------------

PARTIDO DEMÓCRATA DE MENDOZA- 11 categorías

Presidente Vice	Senadores Nacional	Diputados Nacional	Gobernador	Diputados provinciales	Senadores provinciales	Intendente	Concejales	Delegados a la Convención	Miembros de la Junta Central	Miembros de las Juntas departamentales
-----------------	--------------------	--------------------	------------	------------------------	------------------------	------------	------------	---------------------------	------------------------------	--

La extensión horizontal y vertical de las boletas es determinante en términos de visibilidad. Un sistema de mayoría relativa y distritos uninominales no constituye la única alternativa para asegurar un mayor conocimiento de los candidatos. Existen innumerables opciones a través de la variación de las magnitudes y de la estructura de las boletas que contribuirían a inyectar una dosis de identificación a los sistemas partidarios vigentes, como la incorporación de magnitudes medianas o la separación de las boletas por categorías a elegir¹⁷. Una modificación de tal naturaleza resulta prácticamente imperiosa si el objetivo perseguido es lograr más proximidad de los afiliados a la dirigencia, e incluso si el fin es incentivar la participación, ya que la clara identificación de las opciones electorales constituye una condición básica para el ejercicio en plena libertad del derecho a sufragar. El afiliado interesado en participar pasivamente en la actividad partidaria al verse desbordado por los desconocidos e incontables nombres que integran las boletas, termina guiándose por algún referente que integra la lista o por alguna simpatía, entre otros parámetros, en lugar de basar sus decisiones en su propio conocimiento y convicciones. De esta manera, su libertad de elección se ve limitada por la incapacidad de identificación de los candidatos.

Así como ciertos mecanismos restringen la participación pasiva de los afiliados, otros tantos desincentivan la participación activa y debilitan la democracia interna de los partidos. Fórmulas electorales mayoritarias, y principalmente semi-mayoritarias, altos umbrales electorales y magnitudes pequeñas favorecen la concentración del poder en unas pocas manos por tiempo indeterminado. En este sentido, sostiene Carlota Jackisch, es posible hablar de democracia cuando hay “alternancia de mayorías y respeto por las minorías”, una vez que una “mayoría ha adquirido el carácter de permanente ya no se trata de una mayoría democrática”. “El principio de la mayoría, exige en este sentido, mayorías cambiantes”.

Pero los sistemas electorales no constituyen el único factor que favorece la concentración de poder, ciertas disposiciones contempladas en las cartas orgánicas agravan aun más la instalación de las mayorías en el poder y desalientan la participación, como la reelección indefinida.

La cultura de la puesto-dependencia: reelección indefinida, postulación y ocupación de cargos ilimitada

La periodicidad y la alternancia en las funciones son elementos esenciales de una democracia republicana. Estos mecanismos, tan sencillos en su implementación como sabios en sus consecuencias, incentivarían la participación partidaria oxigenando, en efecto, tanto los propios partidos como las estructuras estatales y legislativas. Nuevas caras contribuirían a invalidar las reglas informales de juego imperantes, remplazándolas por reglas que fomenten un juego limpio y transparente.

No sólo es necesario concentrarse en la perpetuación en un solo puesto sino en varios. Las limitaciones a la reelección inmediata deben ser complementadas con restricciones a la postulación a nuevos cargos públicos o a la ocupación de otros cargos políticos¹⁸. La renovación de la dirigencia se tornaría dificultosa si ante la más mínima exigencia o impedimento para ser reelecto existiera la posibilidad de postularse a una categoría de cargos distinta.

Los puestos dejan progresivamente de ser concebidos como un medio para ponerse al servicio del interés general, para ser utilizados como fuentes de poder personal y especialmente, como fuente de ingresos. La política vista únicamente como trabajo elimina la necesaria cuota de vocación que todo cargo público o político requiere, y promueve una participación motivada casi exclusivamente por razones laborales. De la misma manera, los principios e ideas ceden ante la carencia económica y la consecuente necesidad de mantenerse o conseguir un nuevo cargo. La política como trabajo genera dependencias y allí radica uno de los principales gérmenes de la corrupción. Cuando las finanzas de la familia dependen de un puesto en un marco de crisis, los actos corruptos y las deslealtades encuentran su justificación. Los “arribistas”, “interesados (predominantemente) en los incentivos selectivos”¹⁹, “suministran la principal masa de maniobra de los juegos entre las facciones, constituyen a menudo la base humana de las escisiones y representan en cualquier caso un área de turbulencia, al menos potencial, y una amenaza al orden organizativo que los líderes deben esforzarse por neutralizar”. (Panbianco, 1997:72) Por eso, un partido que pretenda actuar transparentemente y atraer gente comprometida con la sociedad y el partido, debe prever este tipo de conductas imponiendo límites a la ocupación irrestricta de cargos.

Además, la reelección indefinida y la postulación ilimitada, contribuyen ampliamente a paralizar las instituciones durante épocas electorales. Legisladores, gobernadores, intendentes que se presentan a un segundo, tercer mandato consecutivamente, según las leyes nacionales o locales lo permitan, o bien se postulan a un nuevo cargo, deben dedicar gran parte de su tiempo a participar en las internas partidarias y generales, descuidando el cumplimiento de sus funciones.

Los mismos estatutos convalidan la orientación reeleccionista y la circulación de puesto en puesto ilimitada al no establecer prácticamente restricciones. El 77% de los partidos permite la reelección indefinida²⁰ a cargos partidarios, y sólo un 17% permite la elección por un período y un 6% por dos períodos.

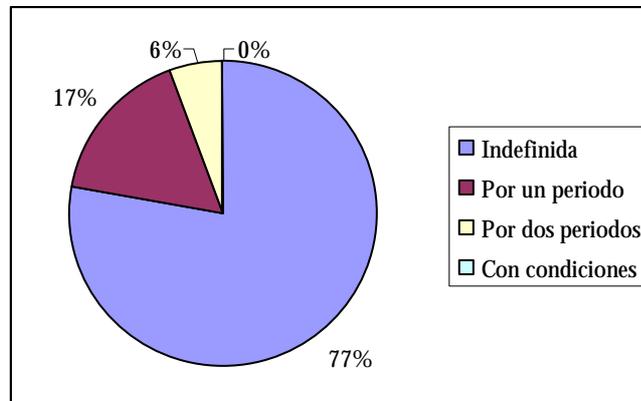
En cambio, en lo referente a cargos públicos electivos se presentan menos restricciones. Observamos que en el 89% de los casos la reelección es indefinida y en un 11% se establecen ciertas condiciones para ser reelecto, como superar por un determinado porcentaje al contrincante además de ganar las elecciones u obtener más de la mitad de los votos. A través de este tipo de requisitos se procura que sea reelecto quien cuente con un amplio apoyo partidario, posiblemente en virtud de su destacada labor legislativa o ejecutiva.

A pesar que unas pocas cartas orgánicas establecen limitaciones a la reelección, ninguna impide la postulación a otros cargos electivos una vez finalizado el mandato en el respectivo cargo, o la aceptación de un nuevo cargo político, así pues rotan incesantemente de un puesto a otro. Sería sano para las instituciones establecer para aquellos que pretenden renovar sus cargos o presentarse a otros nuevos, la exigencia de renunciar a las bancas a la fecha de convocatoria a elecciones internas, como medida extrema, o al menos, requisitos similares a los estipulados para la reelección a cargos electivos, tales como integrar la lista ganadora en las elecciones internas a los efectos de que la presentación a un nuevo puesto constituya un riesgo e implique un sólido respaldo. De la misma manera, deberían establecerse ciertas limitaciones a la ocupación de cargos políticos debilitando de esta manera la cultura de la “puesto-dependencia”.

La inexistencia de limitaciones a la reelección y la postulación favorecen claramente la concentración de poder en unos pocos que se perpetúan o rotan en los órganos partidarios y en los cargos electivos y políticos, impidiendo participar a quienes están motivados.

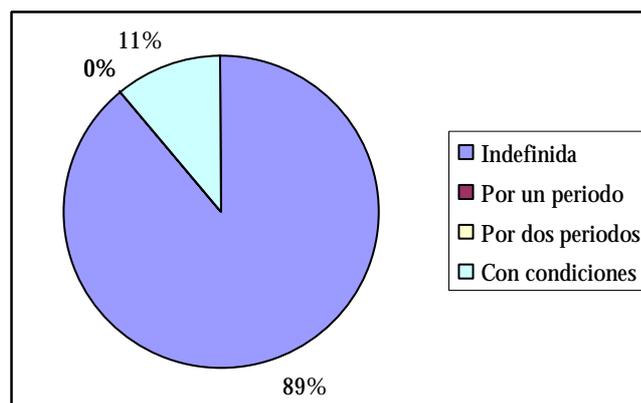
Todo dispositivo presenta sus ventajas y desventajas. Si bien es cierto que este tipo de limitaciones implicarían una pérdida en materia de expertise, la ganancia sería aún mayor en términos de transparencia, participación y renovación.

Gráfico 13: Reelección cargos partidarios



Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

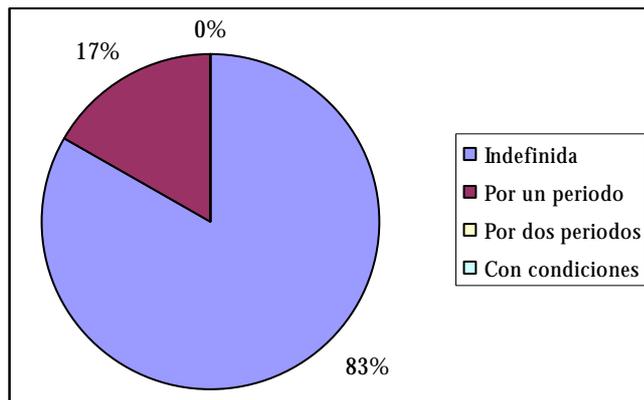
Gráfico 14: Reelección cargos electivos



Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Si a la posibilidad de reelección indefinida y de postulación indeterminada, agregamos el hecho de que en el 33% de los casos la duración de los mandatos partidarios se extiende en un rango entre 3-4 años, el problema de desincentivo a la participación se agrava más aún.

Gráfico 15: 3-4 años duración y reelección órgano deliberativo



Fuente: Elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Detrás de este tipo de limitaciones subyace no sólo la intención limitar el poder, sino principalmente el propósito de que la participación comprometida predomine sobre la participación interesada. Rostros nuevos oxigenan, desestabilizan reglas de juego ilegítimas, aportan ideas. Períodos reducidos obligan a concentrar esfuerzos en ese lapso de tiempo y a buscar fuentes de ingreso alternativas motivando una participación activa basada en las vocaciones, lealtades, como también en adhesión a ideas y proyectos. Se trata de promover la participación de aquellos individuos, que en términos de Alcántara, “viven para la política”, en lugar de atraer a los que viven “de la política”²¹.

Incompatibilidades. Colonización de los cargos partidarios y electivos

Otro aspecto relevante en términos de concentración de poder es el régimen de incompatibilidades. No todos los partidos contemplan este tipo de restricciones, y aquellos que lo hacen, sólo establecen para categorías específicas eludiendo fijar incompatibilidades para la generalidad de los cargos. Así, en lo relativo a las incompatibilidades entre cargos partidarios, sólo un 11% de las cartas orgánicas generaliza el impedimento al ejercicio de más de un cargo en forma simultánea, y un 22% establece la imposibilidad de ejercer más de dos cargos partidarios a la vez. En cambio, más de la mitad de los partidos se opone puntualmente a que sus dirigentes sean miembros del tribunal de disciplina y del órgano ejecutivo provincial en un mismo periodo. Y un tercio de los casos no permite ocupar un cargo en el órgano deliberativo provincial y en el órgano ejecutivo provincial al mismo tiempo.

Cuadro 1: Incompatibilidades cargos partidarios

Incompatibilidades entre cargos partidarios		
	establece	no establece
Tribunal disciplina y órgano ejecutivo provincial	54,0	46,0
Órgano deliberativo provincial y órgano ejecutivo Provincial	33,3	66,7
Tribunal disciplina y ningún otro cargo	27,8	72,2
Cargos partidarios y directores de empresas concesionarias de servicios públicas u obras públicas	22,2	77,8
Más de 2 cargos	22,2	77,8
Junta electoral y órgano ejecutivo provincial	16,7	83,3
Junta electoral y ser candidato	16,7	83,3
Cargos partidarios y presidentes o directores de bancos y empresas estatales o mixtas	11,1	88,9
Órgano ejecutivo provincial y órgano ejecutivo local	11,1	88,9
Más de 1 cargo partidario	11,1	88,9
Tribunal disciplina y presidente órgano deliberativo provincial	5,6	94,4

Fuente: elaboración propia sobre la base de cartas orgánicas partidarias

Además de la posibilidad de ocupar más de un cargo partidario simultáneamente, es admisible en numerosos casos, ocupar además un cargo electivo. Sólo un 16% impide el ejercicio de un cargo partidario y cualquier cargo electivo o político a la vez. Y un poco más de un tercio de los estatutos establece la incompatibilidad entre ocupar una banca en la legislatura provincial y ser miembro del órgano deliberativo. Le siguen los casos en los que se establecen incompatibilidades entre ejercer cargos electivos e integrar órganos auxiliares como la junta electoral y el tribunal de disciplina.

Cuadro 3: Incompatibilidades cargos públicos

Incompatibilidades cargos públicos		
	establece	no establece
Legislador provincial y órgano deliberativo provincial	38,0	62,0
Cargos electivos y junta electoral	33,3	66,7
Cargos electivos y tribunal de disciplina	27,8	72,2
Cargos electivos y órgano deliberativo provincial	27,8	72,2
Cargos electivos y órgano ejecutivo provincial	22,2	77,8
Cargos electivos y ejecutivos/apoderado de empresas concesionarias de servicios públicos	22,2	77,8
1 cargo partidario y un cargo electivo o político	16,7	83,3

Cargos electivos = diputados nacionales, diputados provinciales, gobernadores e intendentes

Fuente: elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Consecuentemente, en la mayoría de los partidos es posible ejercer cargos electivos o políticos y ser miembro de los órganos conductores del partido, así como también, aunque en menos casos, ser paralelamente jueces de sus propias conductas y de las elecciones en las cuales participan. La omisión en términos de incompatibilidades favorece la colonización de los puestos partidarios y electivos o políticos por parte de unos pocos, de la misma manera que debilita el control de la conducta de toda la dirigencia y la supervisión de la gestión de quienes ejercen cargos públicos y políticos.

Cupos y corporativismo: institucionalización de los impedimentos a la participación

Los partidos analizados no sólo están compuestos por órganos ejecutivos, deliberativos y auxiliares, sino también por órganos sectoriales, como la rama femenina, de la juventud, universitaria o gremial. Algunos partidos contemplan la representación de algunos de los sectores o de todos e incluso otros cuantos no lo hacen. También, aunque no en todos los casos, se les asignan lugares en los órganos ejecutivos o deliberativos provinciales. Este tipo de representación corporativa o sectorial es susceptible de dos lecturas. Se puede interpretar que asegura la participación de todos los sectores, o bien, que la impide o posterga.

Más de dos tercios de las cartas orgánicas da entidad a una rama de la juventud, y alrededor del 22% a las mujeres. Igualmente un 22% reconoce representación a los trabajadores y un 11% a las agrupaciones universitarias, en particular el radicalismo a la Franja Morada. Es una realidad que los sindicatos o gremios y las agrupaciones universitarias constituyen una importante fuente de reclutamiento. Sin embargo, los órganos sectoriales no gozan de plena autonomía, ya que en numerosos casos el órgano ejecutivo dicta o aprueba sus reglamentos. Incluso cuando se les asigna un cupo para integrar los órganos ejecutivos se les reconoce el derecho a voz pero no siempre a voto. No se trata de darles un lugar formal a través de cupos en los órganos ejecutivos o de constituir órganos, sino más bien de darles a tales sectores participación efectiva. Si bien las mujeres cuentan con la ventaja del cupo femenino incorporado a los estatutos partidarios, generalmente ocupan en las listas para cargos electivos el 3º, 6º o 9º lugar. Y peor aún la situación de los jóvenes, quienes prácticamente no figuran en las listas, cuando son el principal manantial de ideas y entusiasmo. Quizás los jóvenes o las mujeres por sus condiciones merezcan ocupar más cargos partidarios que los que la carta les confiere, o bien, integrar los primeros o la mayoría de los lugares en las listas. Los cupos y el corporativismo contribuyen al conformismo y a la discriminación pero no a la efectiva participación y a la competencia.

Cuadro 4: Órganos sectoriales

Órganos sectoriales		
	existe	no existe
Juventud	72,2	27,8
Mujeres	22,2	77,8
Trabajadores	22,2	77,8
Agrupaciones Universitarias	11,1	88,9

Fuente: elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Participación comprometida: requisitos y deberes partidarios

Los partidos se han orientado más a la cantidad que a la calidad en términos de participación. Punteros políticos productores de fichas que utilizan como moneda de cambio en épocas electorales ante el profundo temor a una derrota que sufren los máximos dirigentes o candidatos. Adhesiones en la mayoría de los casos sin convicción ni simpatías ideológicas, motivadas materialmente para participar en forma pasiva. O bien, participación activa interesada a los fines de satisfacer motivaciones estrictamente de orden personal. ¿De qué sirve a los partidos ampliar sus bases a través de este tipo de apoyo carente de compromiso y afinidad ideológica? ¿No es más saludable atraer gente responsable, leal, con vocación y capacidades políticas e intelectuales, convencida de las ideas partidarias?

Un giro en materia de participación de índole cualitativo tanto en lo institucional como en lo humano, contribuiría a la consolidación de los partidos. Se trata de introducir mecanismos que promuevan y aseguren la participación en condiciones equitativas de individuos comprometidos con capacidad política e intelectual. Consiste en incorporar a los estatutos políticos un principio básico establecido en el artículo 16 de la Constitución Nacional, según el cual, traducido a términos partidarios, todos sus afiliados son iguales ante la ley, y admisibles en las candidaturas partidarias y electivas sin otra condición que la idoneidad. Ahora bien, ¿qué requisitos establecen los partidos políticos?

Para ser candidato a cargos partidarios los estatutos en todos los casos exigen una determinada antigüedad en el partido que oscila entre 1 y 5 años. Más del 75% de las cartas orgánicas exigen entre 1 a 2 años de afiliación en el partido, y las restantes de 3 a 5 años. Un tercio de los partidos incluye la edad entre sus requisitos, la cual en algunos casos se extiende a los 25 años, limitando en consecuencia, la participación juvenil. Asimismo, el 27% exige no presentar impedimentos legales a quienes tengan la intención de candidatearse a un cargo partidario. Unos pocos partidos imponen también condiciones tales como la ciudadanía, la residencia en la provincia o a nivel local, e incluso ser oriundo de la provincia. Y en los últimos lugares se ubica el requisito de idoneidad, lealtad partidaria y probada militancia.

Claramente, los partidos dan prioridad a los años de afiliación para postularse a cargos partidarios. En cambio, para aquellos que se presentan a candidaturas de orden público menos de un tercio de los partidos exigen años de afiliación, y en tal caso tienden a requerir una antigüedad mayor que la pautada para ocupar cargos partidarios. La transparencia parece ser un requisito importante para un 27,8 por ciento de los partidos que les exige a quienes asuman cargos públicos, la presentación de la declaración jurada²². Condiciones como la edad, la residencia o la ciudadanía no figuran en los estatutos para los casos analizados porque están establecidos por la Constitución Nacional. Para los cargos electivos también se destaca la irrelevancia que le otorgan a la idoneidad, al cumplimiento de los principios y normas partidarias, como también a la lealtad y a la militancia para acceder a una candidatura electiva. Algunos partidos, especialmente el Justicialista, en sus estatutos contemplan la constitución de consejos técnicos e incluso de escuelas de capacitación o conducción política. Sin embargo, estas instancias de formación en ningún caso son condicionantes para la postulación a un cargo público o partidario. Renglón aparte, cabe destacar la obligación impuesta por el Partido RECREAR de publicar información detallada sobre los candidatos, tal como los antecedentes judiciales, las actividades realizadas, los datos personales, entre ellos el CUIL o CUIT.

Un capítulo prácticamente ausente en las cartas orgánicas es la referencia a requisitos para ocupar cargos políticos, los cuales se reducen a la exigencia de solicitar una previa autorización a alguno de los órganos ejecutivos o a presentar en otros pocos casos la declaración jurada. O bien, la excepcional condición que establece el ARI de Tierra del Fuego, de no ser pariente directo o político de afiliados que ostenten cargos legislativos o ejecutivos, salvo expresa aprobación del órgano deliberativo partidario.

A la luz del análisis de los requisitos impuestos por los partidos se manifiesta, notoriamente, la ausencia de condiciones vinculadas a las aptitudes, capacidades y conocimientos relacionados al puesto que pretende ocupar, o ligadas a la responsabilidad. Del mismo modo, prácticamente ninguna de las exigencias estipuladas insume el más mínimo esfuerzo personal. En este sentido, cabe citar como ejemplo, las disposiciones establecidas por el Partido Acción Nacional (PAN) de México (el cual certificó ISO 9000 en el área de organización), a través de las cuales se establecen como condiciones: tener un modo honesto de vivir y haberse significado por su lucha a favor del bien común, tener reconocida trayectoria ciudadana, aptitudes para la función legislativa, o bien, una militancia responsable y comprometida además del análisis de su desempeño en cargos públicos. Estos requisitos integran un extenso reglamento compuesto por casi noventa artículos que regulan la elección de candidatos a cargos electivos, en el cual también se establece como condición para presentarse a una precandidatura, acreditar una evaluación con el fin de asegurar las cualidades mínimas necesarias de conocimientos, actitudes y aptitudes para el desempeño del puesto al que aspira, para lo cual se imparten cursos específicos. En relación a los cargos partidarios, en el año 2004 para elegir consejeros nacionales se presentaron 1764 postulantes para cubrir 300 vacantes y el examen se dividió en cinco áreas: actitud, lectura, conocimientos, currículum, aspectos de habilidad mental. Entre los aspirantes concurren a la evaluación senadores, diputados y funcionarios públicos e incluso la esposa del presidente mexicano. Algunas preguntas fueron, por ejemplo: ¿cuál es la autoridad máxima del partido?, o bien, ¿cuál es el estado de la República que tiene el menor índice de deserción en el nivel secundario?²³ Asimismo, el sector juvenil del PAN promueve junto a una fundación un programa de becas para enviar a jóvenes afiliados a realizar estudios de posgrado en exterior con la condición, entre otras tantas, de presentar un proyecto y una carta compromiso de retribución al partido a través de la realización del proyecto una vez de regreso en el país²⁴.

El caso mexicano sirve simplemente para ejemplificar la importancia que otros partidos le asignan a la formación y resaltar las alternativas que existen para hacerlo. Las evaluaciones constituyen una importante herramienta para asegurar cierto conocimiento elemental sobre la función a desempeñar, sobre la realidad local o nacional, ciertas cualidades personales, y sirven principalmente, para la demostración de cierto esfuerzo y dedicación. No se trata necesariamente de examinar rigurosamente los conocimientos del postulante, pero sí de garantizar al menos, una formación elemental que determinados cargos públicos requieren, como también asegurar cierta noción respecto de la plataforma, organización, principios y doctrina partidaria para ocupar asientos partidarios y públicos. La imposición de requisitos y exámenes desempeñaría una doble función: por un lado garantizar a la comunidad gente capacitada para el desempeño de sus puestos, y por otro lado, fomentar la cultura del mérito, la responsabilidad y el esfuerzo al interior de los partidos. En este sentido, también es primordial para acceder a una nueva postulación inmediata o mediata, asignar un peso fundamental al desempeño en el ejercicio de funciones electivas o políticas en el pasado. La implicación en actos de corrupción o una labor paupérrima, no parecen constituir impedimentos para integrar nuevamente las listas partidarias. La atribución asignada a los órganos deliberativos de requerir informes a ocupantes de cargos partidarios y públicos, así como también la evaluación de su gestión, debería ser útil a estos fines. De la misma manera, los tribunales de conducta de los partidos deberían contribuir a la tarea, desempeñando un rol protagónico.

Los tribunales de disciplina no sólo aportarían al pronunciamiento respecto de la labor pasada, sino principalmente en relación al accionar durante el ejercicio de los cargos tanto partidarios como públicos. Ciertos principios de orden ético deberían formar parte de la normativa y especialmente de la cultura partidaria, como la honestidad, la austeridad y el respeto de los principios y doctrina partidarios. Así como es necesario garantizar a los afiliados el pleno ejercicio del derecho participar, es fundamental exigir el cumplimiento de los deberes partidarios.

Las cartas orgánicas se expiden extensamente respecto de los deberes de los afiliados, delineados en su mayoría en el marco del respeto por los principios, plataformas, bases de acción del partido y el cumplimiento de las disposiciones partidarias. La obligación que establecen predominantemente los estatutos, es la de contribuir al tesoro del partido. Otrora, el compromiso y el amor por el partido los conducía a cumplir a rajatabla con sus deberes, pero en la actualidad la falta de interés en participar se hace evidente en el incumplimiento o el cumplimiento en menor grado o parcial de tales disposiciones. Promesas electorales incumplidas, incoherencia entre la ideología y principios partidarios y el accionar de los afiliados ocupantes de cargos públicos, atomización de los bloques legislativos constituyen notas presentes en cada período postelectoral. Asimismo, brillan por su ausencia las obligaciones de orden ético, sin las cuales los órganos encargados de velar por las conductas de sus afiliados carecen de bases para aplicar sanciones a quienes infrinjan normas de tal naturaleza. En este punto, es necesario simplemente inspirarse en el sentido común, incorporando dispositivos como el que incluye el ARI de Tierra del Fuego en su estatuto bajo el título “nepotismo”, a través del cual se prohíbe a los afiliados que detentan cargos electivos o políticos la designación en cargos políticos rentados a parientes directos y/o políticos hasta el tercer grado de consanguinidad²⁵. O bien, instituir ciertas pautas orientadas a la austeridad, como el nombramiento de empleados comunes entre los miembros del bloque, como secretaria y asesores, a los fines de evitar al estado incursionar en gastos innecesarios.

Cuadro 5: Requisitos de elegibilidad para cargos partidarios

Requisitos de elegibilidad para cargos partidarios (órgano deliberativo)		
	establece	no establece
Antigüedad (1-5 años)	100	0
No estar inhabilitado	27,8	72,2
Edad (18, 21 o 25 años)*	27,8	72,2
Residencia en la provincia	16,7	83,3
Estar inscriptos en los padrones	16,7	83,3
Ciudadanía	11,1	89,9
Nativo de la provincia.	5,6	94,4
Residencia en Departamento	5,6	94,4
Idoneidad	5,6	94,4
Lealtad partidaria	5,6	94,4
Probada militancia	5,6	94,4

* Se excluye de esta categoría la edad exigida para integrar los órganos sectoriales (juventud, tercera edad)

Fuente: elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Cuadro 6: Requisitos para cargos electivos

Requisitos para cargos electivos (senadores y diputados nacionales)		
	establece	no establece
Presentar declaración jurada	27,8	72,2
Antigüedad (2-5 años)	27,8	72,2
No estar inhabilitado legalmente	16,7	83,3
No haber participado en gobiernos de facto en cargos políticos	11,1	89,9
Estar al día con el pago de cuotas obligatorias	5,6	94,4
Idoneidad	5,6	94,4
Lealtad partidaria	5,6	94,4
Prestar juramento a los principios y normas partidarias	5,6	94,4
Publicación de información detallada sobre los candidatos en medios masivos ²⁶	5,6	94,4

No se incluyen los requisitos demandados para los candidatos independientes

Fuente: elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Los deberes partidarios se transforman en letra muerta si los mismos no sirven para consolidar el compromiso de los afiliados. El afiliado a través del cumplimiento de sus deberes expresa su voluntad por participar en la actividad partidaria y luchar por un proyecto e ideario de manera conjunta. En este sentido, los partidos interesados en superar la cultura del fichaje sin rostro e impulsar un tipo de participación partidaria comprometida y responsable, deberían tener en cuenta la importancia que reviste la exigencia de ciertas cargas para tales efectos. Así, por ejemplo, por medio de la contribución monetaria al partido el afiliado expresaría anualmente su adhesión al partido, o bien, a través del accionar público en el marco de la plataforma electoral y los principios partidarios.

Cuadro 6: Deberes

Deberes	Deberes	
	establece	no establece
Contribuir con la formación del patrimonio	72,2	27,8
Observar y respetar los principios partidarios/bases de acción	66,7	33,3
Cumplir disposiciones de sus organismos	66,7	33,3
Respetar la plataforma electoral/el programa	44,4	55,6
Votar en las elecciones internas	38,9	61,1
Conocer/respetar/velar por el cumplimiento de la Carta Orgánica	33,3	66,7
Mantener/respetar la disciplina partidaria	27,8	72,2
Solicitar autorización para ocupar cargos políticos	16,7	83,3
Contribuir a la realización /participar en la actividad partidaria	11,1	89,9
Mantener una conducta coherente con la ética de la solidaridad	5,6	94,4
Mantener una conducta coherente con el valor de la honestidad	5,6	94,4

Fuente: elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Un cambio cualitativo en términos de participación contribuiría en el orden interno, a integrar gente comprometida con el partido y sus ideas, así como también responsable. Y, en el orden externo, aseguraría a la sociedad la idoneidad y un comportamiento ético de sus representantes. Asimismo, evitaría la creación de organismos estatales orientados a velar por la conducta de los funcionarios y legisladores, asumiendo tal responsabilidad los mismos partidos.

Avales y antigüedad para votar

Las condiciones y el comportamiento ético de los candidatos no son los únicos reaseguros para el buen desempeño en los cargos electivos o políticos. Son necesarias también ciertas habilidades políticas para desenvolverse en el escenario público. La formación y una conducta intachable deben ser acompañados de cierta capacidad política, de negociación, como también de liderazgo y carisma. Por eso un mero examen de las condiciones o una evaluación de las conductas serían condiciones necesarias pero no suficientes para acceder a un cargo. Un elemento complementario de tales requisitos sería la exigencia de cierta cantidad de avales a los fines de evidenciar y asegurar un fuerte respaldo. En casi la mitad de los casos no se menciona en las cartas orgánicas la presentación de avales para la oficialización de listas o de candidatos. La cantidad de avales exigida tiende a ser baja, sólo unos pocos partidos requieren avales de entre 8-10 % de los afiliados y otros tantos demandan el apoyo del 5% o un porcentaje menor de afiliados. Incluso uno de los casos establece como requisito el 1 por mil de los afiliados. Para lograr los resultados esperados a través de la exigencia de avales es fundamental definir mecanismos para constatar la autenticidad de los mismos y permitir a los afiliados brindar apoyo solamente a un candidato.

Cuadro 7: Avales para oficialización de listas

Avales para oficialización listas	%
1/1000	5,6
1-3%	11,1
4-5%	16,7
8-10%	11,1
100-200 firmas	11,1
No exige	44,4
Total	100

Fuente: elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

El requerimiento de una importante cantidad de avales contribuiría a atenuar el excesivo internismo. Si bien la participación es elemental para la vida democrática, es necesario procurar evitar el faccionalismo interno que termina por desgastar y enemistar a la dirigencia. En ocasiones, proyectos estrictamente personales sin legitimidad generan una contienda interna y la inmensa movilización en términos de recursos humanos y económicos que demanda. Distinta es la competencia entre grupos o personas (según el sistema electoral que adopten) que gozan de un claro apoyo de los afiliados para lo cual la interna partidaria constituye el mecanismo más saludable y democrático.

Del mismo modo que se les exige a los candidatos una serie de requisitos, es necesario establecer ciertas condiciones a los afiliados que votan en las elecciones partidarias a los fines principalmente de evitar el clientelismo y asegurar una participación comprometida. En este sentido, la antigüedad exigida a los afiliados para votar constituye un elemento de suma importancia. Un tercio de los partidos no establece ningún requisito en materia de tiempo de afiliación y otro tercio tiende a exigir menos de cuatro meses. Sólo unos pocos partidos demandan a sus afiliados más de seis meses para participar a través de su voto.

En un contexto electoral sin restricciones en materia de antigüedad, los dirigentes se concentran básicamente en sumar afiliaciones, sin interesarle la participación postelectoral efectiva de los nuevos afiliados, e incluso se muestran dispuestos a pagar cualquier precio. A través de estas prácticas gente desafecta al partido y a sus ideas puede decidir el resultado de una elección. Dado que la realización de elecciones internas se decide en el corto plazo, la extensión de la antigüedad serviría a los fines de evitar la compra compulsiva de fichas en fechas próximas a los comicios internos, habilitando a participar a aquellos más comprometidos con el partido.

Cuadro 8: Antigüedad de afiliación para votar

Antigüedad de afiliación para votar	%
2 meses	16,7
3-4 meses	16,7
6 meses	16,7
1 año	11,1
Fecha de cierre	5,6
No establece	33,3
Total	100

Fuente: elaboración propia en base a cartas orgánicas partidarias

Conclusión

Desde los inicios de los procesos de democratización de las décadas de 1970 y 1980, sostiene Flavia Freidenberg, “la mayoría de los partidos latinoamericanos maximizó sus esfuerzos para competir en la arena electoral, sin realizar intentos significativos por mejorar la transparencia de su vida interna; de generar competencia al interior de las organizaciones para la definición de los cargos de representación popular; de garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones o de potenciar el control político entre sus miembros. Los partidos funcionaron (y muchos continúan haciéndolo) como herméticas cajas negras” (Freidenberg, 2005a:1). En Argentina, ese aislamiento y accionar auto-referenciado de los partidos ha suscitado una profunda desafección ciudadana hacia la política. Sin embargo, en la sociedad aún se mantiene vivo el germen de todo cambio: el optimismo. La gente todavía cree en la posibilidad de cambiar la calidad de los políticos y de la política. En este contexto, son los propios partidos los responsables de recobrar el protagonismo perdido en la vida democrática y de incitar la participación política. “Ni un ambiente político favorable ni una regulación propicia pueden asegurar que los partidos recuperen la confianza de los ciudadanos si sus dirigentes no tienen un fuerte compromiso con la democratización y modernización de los mismos”. (Gaviria, 2004:94) Lo principal es que el partido elabore una propuesta de renovación y de modernización

organizacional y que todos sigan el mismo camino, y hablen el mismo lenguaje, destacó Rogelio Carvajal ²⁷, encargado de la Reforma de Estatutos del PAN de México.

En el marco de una reforma política partidaria en Argentina, las siguientes medidas ²⁸ contribuirían a consolidar la democracia interna partidaria, la participación política y la transparencia:

- Incorporar sistemas electorales que favorezcan la participación, la competencia y la identificación de los candidatos.
- Adoptar un régimen de incompatibilidades que impida ejercer cargos partidarios (funciones jerárquicas especialmente) y electivos o políticos simultáneamente, como también imposibilitar el ejercicio de dos cargos partidarios a la vez
- Impedir la reelección inmediata o limitarla ya sea, exigiendo al aspirante integrar la lista ganadora (es posible requerir además, superar por un determinado porcentaje de votos a la lista que le sigue en cantidad de votos), o bien la obtención de un alto porcentaje de votos. Establecer requisitos de la misma naturaleza para las postulaciones a nuevos cargos, incluso impedir a los ocupantes de cargos públicos una nueva candidatura a cualquier otro cargo hasta tanto no hayan renunciado a los mismos a la fecha de convocatoria a las elecciones internas.
- Exigir como condiciones de elegibilidad requisitos vinculados a la idoneidad, al compromiso partidario y a la trayectoria antes y durante la afiliación al partido.
- Acordar un código de conducta ética y velar por su respeto
- Demandar el cumplimiento de cargas partidarias
- Incrementar la cantidad de avales para poder presentar lista. Permitir a los afiliados avalar con su firma solamente a un precandidato para cada elección
- Extender el tiempo de afiliación requerido para ejercer el derecho a sufragar en las elecciones internas
- Reforzar el control de los procesos electorales y de la conducta de los afiliados, especialmente de aquellos que detentan cargos públicos.

¿Qué aporte hacen los partidos a la consolidación de la democracia defendiéndola sólo retóricamente, si en su interior no son capaces de promoverla? A través de un auténtico compromiso con la democracia y la ciudadanía los partidos contribuirán a romper la inercia en la que se encuentran sumidos, incentivando al resto de los partidos a incorporarse al proceso de cambio.

Referencias

¹ Según el estudio del PNUD, en 1999 el Ministerio del Interior registraba 8.137.809 afiliados y en el padrón electoral figuraban 24.118.320 electores, es decir, un tercio de los electores estaba afiliado a un partido. Dicha proporción se mantiene en la actualidad. Según datos suministrados por el Ministerio del Interior, 8.066.683 ciudadanos estaban afiliados a partidos políticos en el segundo semestre del 2004, mientras que 26.098.099 ciudadanos estarían en condiciones de sufragar en las elecciones de octubre del 2005.

² Término utilizado por Jackisch y Ferreira Rubio para describir el lugar central que ocuparon las internas abiertas en la agenda de las reformas partidarias.

³ Ver: http://www.cadal.org/documentos/documento_22.pdf

⁴ 1-UCR-La Rioja, UCR-Capital, UCR-San Luis, UCR-La Pampa, PJ-Mendoza, PJ-Buenos Aires, PJ-Chaco, PJ-Santa Cruz, Unidad Federalista-Buenos Aires, Partido Nuevo-Corrientes, Partido Demócrata-Mendoza, Partido Socialista-Santa Fe, Movimiento Popular Neuquino, RECREAR-Capital, Partido Intransigente-Buenos Aires, ARI-Tierra del Fuego, Compromiso para el Cambio-Capital, Partido Demócrata Progresista-Santa Fe.

⁵ Sólo 11% de las cartas orgánicas contempla la obligatoriedad del voto para la elección de ambas categorías de cargos. No obstante, casi el 40% de las cartas establece como deber de los afiliados el de votar en las elecciones internas.

⁶ El órgano ejecutivo partidario suele ser denominado de diversas formas como por ejemplo, "Comité", "Junta Directiva", "Junta Ejecutiva", "Junta de Gobierno", "Consejo Directivo", "Mesa Provincial".

⁷ Al órgano deliberativo partidario se lo denomina comúnmente "Convención", "Congreso", "Asamblea General", "Asamblea de Delegados".

⁸ Los órganos disciplinarios reciben el nombre de "Tribunal de Disciplina", "Tribunal de Ética", "Tribunal de Conducta", "Comisión de Ética", "Junta de Disciplina". Y a los órganos electorales se los designa "Junta Electoral" o "Comisión Electoral".

⁹ También se los llama "Tribunal de Cuentas", "Tribunal de Contralor Financiero", "Comisión de Cuentas", "Comisión de Finanzas", "Comisión de Control Patrimonial", "Comisión Revisora de Cuentas", "Comisión Fiscalizadora", "Consejo de Contralor Patrimonial".

¹⁰ Diputados nacionales y senadores nacionales

¹¹ El 83% de las cartas adopta el voto voluntario y el 17% restante, obligatorio.

¹² Flavia Freidenberg y Sánchez López refiriéndose a la selección de candidatos a presidente países latinoamericanos, se pronuncian en el mismo sentido: "en los últimos años ha habido una tendencia creciente hacia la incorporación de mecanismos de selección más participativos". Y destaca como "los casos más prominentes en los que se han empleado estos métodos", los del FREPASO y la UCR en Argentina.

¹³ La socióloga Graciela Römer destacó, en un artículo publicado por La Nación el día 8 de agosto del 2005 (La desconfianza y el escepticismo, claves en las elecciones internas), que "la baja participación es una constante en las elecciones internas en la Argentina" y dio como ejemplo las elecciones internas abiertas del FREPASO en 1995 (que resolvió el orden de la fórmula José Bordón-Carlos Álvarez) en las cuales votó el 4% del padrón habilitado.

¹⁴ En el siguiente cuadro se observan algunos ejemplos a partir de los cuales se evidencia la inexistencia de relación entre el tamaño del partido y la fórmula electoral:

	Cantidad de Afiliados	Fórmula electoral
U.C.R- La Rioja	16.488	Mayoría simple
PJ- Buenos Aires	1.322.832	Mayoría simple
RECREAR	4.532	Semi-mayoritario
U.C.R.-Capital	185.735	Semi-mayoritario
A.R.I.	365	D'Hont
P.J.-Mendoza	91.943	D'Hont

Fuente: Dirección Nacional Electoral-Ministerio del Interior- 2º Semestre 2004

¹⁵ La Ley Orgánica de los Partidos Políticos ,N° 23.298, establece:

ARTICULO 3.- La existencia de los partidos requiere las siguientes condiciones sustanciales: a) grupo de ciudadanos, unidos por un vínculo político permanente; b) organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido; c) reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.

¹⁶ La carta orgánica de la Unidad Federalista de la Provincia de Buenos Aires determina que le corresponde un cargo a cada sección electoral, es decir 8 cargos, y los cuatro restantes se reparten proporcionalmente a los votos obtenidos. De esta manera, al menos la mitad de las secciones elegirá un sólo cargo por lo cual podríamos sostener que se trata de secciones uninominales. Sin embargo, la carta establece un sistema de lista incompleta a través del cual, el 80% de los cargos corresponde a la lista ganadora y el 20% restante a la minoría. Sólo en caso de que correspondieran cinco cargos a una sección en virtud de los votos obtenidos, se podría aplicar esta fórmula.

¹⁷ La separación de boletas en tantos cuerpos como cargos se elijan no constituye el único medio para dotar de una mayor dosis de identificación al sistema. La adopción del voto electrónico en las elecciones internas partidarias también constituye una opción eficaz a los fines de garantizar mayor visibilidad de los candidatos.

¹⁸ En el Congreso de la Nación, destaca Roberto Bavastro citando un trabajo de Mark Jones y otros (“Políticos profesionales-legisladores “amateurs”: El Congreso argentino en el siglo XX”, Documento 45, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional-Fundación Gobierno y Sociedad, 2000), la tasa de renovación es baja. Entonces, el autor se pregunta: ¿cómo se condice esa baja tasa de reelección con la arraigada idea de la ciudadanía de que siempre se observan las mismas caras en la legislatura y en las listas de candidatos a cargos legislativos? “Ambas son parte de una misma moneda que conjuga una cuota considerable de “oligarquía partidaria” junto a una dosis de “alta rotación” de los políticos que no son el core de la coalición dominante partidaria. En otras palabras, lo que observamos es una “élite que siempre está”, que controla el funcionamiento del legislativo y que potencialmente siempre se reelige, junto a un grupo de políticos- de segunda línea- que se mueven en derredor de esa “élite” y que rotan de cargo en cargo”.

¹⁹ Panebianco define a un arribista como un tipo de militante cuya participación depende, predominantemente, de incentivos selectivos, materiales y/o de status. A diferencia de los incentivos selectivos que señalamos en el trabajo, más ligados a lo material y externo, Panebianco los vincula al sistema de desigualdades internas, como la jerarquía del partido y el sistema de status desigual inherente a ella.

²⁰ En esta categoría se incluye los dispositivos que explícitamente hacen referencia a la posibilidad de reelección inmediata como también, los que omiten regular la reelección.

²¹ Alcántara sostiene que son los burócratas partidistas, por definición, quienes viven de la política más que para la política, y muchas veces en mayor proporción que aquellos que desempeñan cargos de representación popular. Sin embargo, en nuestra realidad esos incentivos se extienden prácticamente en igual medida a quienes ocupan cargos electivos, y especialmente políticos.

²² El ARI de Tierra del Fuego es uno de los partidos más rigurosos en materia de transparencia, así se manifiesta en el siguiente artículo:

Art.59): Los afiliados que asuman cargos ejecutivos y/ o legislativos, ya sean nacionales, provinciales, municipales, comunales y los afiliados que detentan cargo políticos, de asesores o de personal contratado por los antes mencionados deberán presentar ante la Asamblea Provincial una declaración jurada de su situación patrimonial y financiera.

Las Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras contendrán una nómina, detallada y completa, de los bienes, créditos, deudas e ingresos del afiliado, su cónyuge, hijos mayores y menores emancipados.

²³ En la siguiente página se pueden encontrar los datos citados: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/336101.html>

²⁴ Ver: <http://www.pan.org.mx/?P=153&ArtOrder=ReadArt&Article=204025>

²⁵ Art.61): Nepotismo- Queda expresamente prohibida la designación en cargos políticos rentados, cualquiera fuera su modalidad, de parientes directos y/ o políticos hasta el tercer (3º) grado de consanguinidad de los afiliados que ostenten cargos electivos ejecutivos y/ o legislativos, ya sean nacionales, provinciales, municipales, comunales y de los afiliados que detentan cargo políticos rentados, cualquiera fuese su modalidad, en los estamentos ejecutivos y/ o legislativos nacionales, provinciales, municipales y comunales. Podrán exceptuarse aquellos casos fundados en los que a criterio del peticionante electo sea necesario su contratación y/o incorporación en planta política previa aprobación por mayoría simple de la Asamblea Provincial.

²⁶ RECREAR: una vez oficializadas las listas por la Junta Electoral, mandará publicar en dos diarios de circulación masiva o en algún otro medio idóneo que garantice su conocimiento por parte de la ciudadanía, los siguientes datos de los precandidatos oficiales que aspiren a ocupar cargos públicos electivos:

- 1- Datos personales, con inclusión de su CUIT o CUIL, según corresponda.
- 2- Síntesis de las distintas actividades desarrolladas desde que ejerce la mayoría de edad y hasta la fecha en que se presenta como precandidato a un cargo público electivo.
- 3- Declaración Jurada de Bienes Personales e Impuesto a las Ganancias con mínimo de los últimos cinco años.
- 4- Información actualizada de juicios y/o causas pendientes, si las hubiera, o manifestación expresa de su inexistencia.

²⁷ Taller de análisis y elaboración de propuestas sobre renovación y modernización partidaria realizado en Perú por la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), la Fundación Konrad Adenauer y el Partido Popular Cristiano de Perú.

²⁸ Las propuestas presentadas se orientan básicamente al plano de las instituciones formales. Las reformas institucionales no contribuyen a solucionar cabalmente los problemas partidarios, existen otros factores como las reglas informales, la cultura, de gran incidencia en la organización partidaria. Sin embargo, las instituciones pueden contribuir ampliamente al fortalecimiento de los partidos.

Bibliografía

- ALCÁNTARA, Manuel; FREIDENBERG, Flavia. *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. México: Fondo de Cultura Económica: Instituto Federal Electoral, 2003.
- BAVARASTRO, Roberto. Los partidos políticos, la organización interna del Congreso y la agenda de gobierno. *Perspectiva*. Dossier: Partidos Políticos: Necesarios, pero... ¿cuáles?. N°: 4, p. 100-103.
- BARREDA, Mikel. La democracia interna de los partidos en América Latina: un tema decisivo pero poco explorado. *Perspectiva*. Dossier: Partidos Políticos: Necesarios, pero... ¿cuáles?. 2004 N°: 4, p. 104-107.
- CALVO, Ernesto; ESCOLAR, Marcelo. *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Documento de trabajo. Buenos Aires: PENT, 2005.

-
- CARRILLO, Fernando. Partidos Políticos y Desarrollo en América Latina. *Perspectiva*. Dossier: Partidos Políticos: Necesarios, pero... ¿cuáles?. 2004, N°: 4, p. 87-91.
- Carta Democrática Interamericana*, Organización de los Estados Americanos. Lima. 11 de septiembre 2001.
- FREIDENBERG, Flavio; Francisco, Sánchez López. 2002. ¿Cómo se elige un candidato a Presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina. En: *Revista de Estudios Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Octubre/Diciembre 2002, 118.
- FREIDENBERG, Flavia. *Abriendo la caja negra... reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina*. XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos: Democracia, Derechos y Participación Ciudadano. Costa Rica, 26 de julio de 2005a.
- FREIDENBERG, Flavia. Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Volumen uno, 2005b.
- GAVIRIA, César. Fortalecer los partidos, el reto de Latinoamérica. *Perspectiva*. Dossier: Partidos Políticos: Necesarios, pero... ¿cuáles?. 2004, N°: 4, p. 92-95.
- GERVASONI, Carlos. ¿Crisis de los partidos latinoamericanos?. *Perspectiva*. Dossier: Partidos Políticos: Necesarios, pero... ¿cuáles?. 2004, N°: 4, p. 96-99.
- JACKISCH, Carlota. Representación democrática y sistemas electorales. En: JACKISCH, Carlota (compiladora). *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. 1° edición. Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung: CIEDLA, 1997. p. 7-134.
- JACKISCH, Carlota; FERREIRA RUBIO, Delia.. El sistema electoral en la Argentina. En: JACKISCH, Carlota (compiladora). *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. 1° edición. Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung CIEDLA, 1997. p. 135-164.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 1° edición. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. 1° reimpresión. México: Alianza Editorial, 1993.
- PNUD. *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002*. 2° edición. Buenos Aires: PNUD, 2003.

Internet

- <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/336101.html>
- <http://www.pan.org.mx/?P=153&ArtOrder=ReadArt&Article=204025>
- <http://www.aceproject.org/main/espanol/index.htm>
- http://www.lanacion.com.ar/archivo/IndexSeccion.asp?sector_id=1&fecha=09/08/2005&categoria_id=30&Origen=1ra

Normativa

Constitución de la Nación Argentina
Ley Orgánica de los Partidos Políticos N°: 23.298

Cartas Orgánicas

Partido Demócrata de Mendoza
A.R.I. de Tierra del Fuego
Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires
Partido Intransigente de la Provincia de Buenos Aires
Partido Justicialista de Mendoza
Partido Justicialista de Santa Cruz
Unión Cívica Radical de San Luis
Partido Demócrata Progresista de Santa Fe
Partido Socialista de Santa Fe
RECREAR de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Partido Compromiso para el Cambio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Partido Unión Cívica Radical de La Rioja
Partido Unión Cívica Radical de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Partido Justicialista de Chaco
Movimiento Popular Neuquino
Unión Cívica Radical de La Pampa
Partido Nuevo de Corrientes
Unidad Federalista de la Provincia de Buenos Aires