

PARTIDOS HEGEMÓNICOS Y ORGANIZACIÓN INTRAPARTIDARIA. UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE EL PRI Y EL PERONISMO

Adriana GALLO*

RESUMEN: Este trabajo realiza un estudio comparado entre el Partido Revolucionario Institucional de México y el Partido Justicialista argentino centrándose en el modo en que resolvieron la disputa por las candidaturas partidarias. En ambos casos se recurrió a la apelación de la voluntad ciudadana, argumentando que mediante la incorporación de votaciones internas abiertas se democratizarían las estructuras partidarias y se estimularía el involucramiento ciudadano en sus resoluciones.

Mientras que en Argentina se adoptó una regulación normativa que no se llevó a la práctica, en México, con ausencia de reglas formales, el PRI realizó estas votaciones de manera unilateral. De cualquier forma en ambos casos, lejos de democratizar la formación partidista, se suscitó una convulsión en su estructura interna, se profundizó la balcanización partidaria y se acrecentó la distancia entre la sociedad civil y la esfera política.

Palabras claves: partidos hegemónicos, votaciones internas, democratización.

ABSTRACT: *This paper is a comparative study about the Institutional Revolutionary Party of Mexico and the Justicialista Party of Argentina, focusing in the way that sort out the party candidacy disputes. Both parties turn to citizens will, arguing that with their participation in internal elections, party structures will be democratic and the citizen's involvement will increase their in decisions.*

Argentina adopted an internal regulation and elections did not carry out in practice, whereas in Mexico, PRI carried out these elections in an unilateral way and without any regulation. Anyway in both cases, beyond the democratization of party structures, these collapsed, the split party increased, and the relation among civil society and political sphere become worse.

Descriptors: *Hegemonic parties, internal elections, democratization.*

* Doctorado en ciencia política (Universidad de Belgrano, con certificación académica de la Universidad de Columbia y Toronto); docente en la Facultad de Estudios para Graduados, Universidad de Belgrano.

I. INTRODUCCIÓN

Desde las últimas décadas, en varios países de América Latina, ante un panorama de profunda desconfianza en los partidos, dirigentes e instituciones políticas en general, se comenzó a preconizar la necesidad de realizar modificaciones legales en la estructura institucional de los países en el ámbito constitucional, en particular en lo relativo al funcionamiento partidario y electoral.

El presente trabajo se concentrará en el estudio de un ejemplo emblemático de enmienda que responde a este tipo de motivación: la sustitución en los métodos de selección de candidaturas mediante la implementación de un proceso de internas o primarias abiertas, las cuales fueron preconizadas desde muchos sectores como el procedimiento democrático por antonomasia en materia de selección de autoridades. Efectivamente, este método fue concebido como una vía apropiada para que el partido político mejorara sus funciones y recuperara su rol de órgano encargado de representar las demandas y exigencias ciudadanas y de organizarlas adecuadamente con los intereses del Estado.

Así, se analizarán dos casos arquetípicos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano, en el cual las internas se llevaron a cabo efectivamente y el Partido Justicialista (PJ) o peronismo argentino, que estuvo a punto de poner en práctica esta normativa, pero finalmente fue suspendida por una resolución judicial.

De todos modos, se buscará exhibir que, en partidos hegemónicos, divididos en facciones organizadas, la exposición pública de las disputas intrapartidarias termina cercenando las atribuciones del partido como formador de la voluntad política y obstruyendo sus capacidades para generar canales de intermediación entre la sociedad civil y el Estado, funciones indelegables de un partido político en el marco de un régimen poliárquico pluralista.

II. RELEVANCIA DEL TEMA

Como nuestras unidades de análisis son dos partidos políticos latinoamericanos, que estuvieron en el poder durante prolongados periodos gubernamentales, los cuales, a su vez, están caracterizados por poseer una estructura verticalista y prácticas internas vislumbradas como poco de-

mocráticas, consideramos que el estudio de las formas en que ambos intentaron combatir esas tendencias, apuntando a otorgar una imagen unificada de apertura interna, es de particular relevancia para comprender los efectos (tanto buscados como colaterales) de la aplicación de diversos mecanismos, en un contexto de reformas institucionales.

Al mismo tiempo, creemos que en países presidencialistas, el modo en que se seleccionan los candidatos a la primera magistratura es un aspecto fundamental, no sólo en lo que concierne al funcionamiento partidario, sino también en lo relativo a la posterior correlación de fuerzas entre los órganos de poder, e influye en las relaciones que el propio juego intrapartidista establece entre instancias institucionales diferentes.¹

III. LOS CASOS

En este trabajo nos interesará analizar dos casos que han exhibido características normativas divergentes que, sin embargo, tuvieron puntos de coincidencia en cuanto al desarrollo de la disputa intrapartidaria. Esto tiene su razón de ser en que los dos partidos políticos que estudiaremos, de un modo u otro, presentaron vocación hegemónica y han sido ejes de sus respectivos sistemas partidarios.

Por un lado, el caso mexicano, tal vez el ejemplo paradigmático de sistema de partido hegemónico, que pudo prolongarse ininterrumpidamente por siete décadas, y por otro el caso argentino, con un sistema político otrora bipartidista² que, al haber sufrido drásticas transformaciones en los últimos tiempos, presenta al Partido Justicialista como el único partido que ha salido indemne de los azotes desestabilizadores que asolaron a las instituciones políticas, y que ha logrado nuevamente monopolizar el espectro del sistema partidario.

1 Gallagher, Michael y Marsh, Michael (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage Publications, 1988, p. 2.

2 Muchos autores consideran que el sistema partidario de Argentina no fue estrictamente bipartidista, en tanto se caracterizó por la presencia de dos partidos políticos mayoritarios: la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, los cuales se autodenominaron, desde sus orígenes, “movimientos nacionales”, con lo cual se concibe que en su mutua relación conformaron un “sistema de doble partido con vocación dominante”. Grossi, María y Gritti, Roberto “Los partidos frente a una democracia difícil. La evolución del sistema partidario en la Argentina”, *Crítica y Utopía*, Buenos Aires, núm. 18, 1989, p. 53.

Puede efectuarse una analogía entre el PRI y el PJ, ya que ambos provienen de la familia de “partidos populares”, cuya característica distintiva es haber surgido de los esfuerzos de las clases medias que disputan posiciones de dirección a los grupos oligárquicos y se orientan a integrar las aspiraciones de la masa del pueblo recién movilizada superando las diferencias de clase.³ Sin embargo, cada uno corresponde a un subtipo específico dentro de la categoría de partido popular: mientras que el PRI es un caso emblemático de partido nacionalista, caracterizado por la defensa de los intereses nacionales contra el imperialismo, el peronismo es un prototípico partido populista, cuya particularidad esencial es su marcada inclinación hacia la personalización de los liderazgos y la apelación difusa al “pueblo” como referente empírico, titular de la soberanía política. Así es que mientras que el PJ tuvo todas las características de un partido carismático estructurado tras la jefatura del general Juan Domingo Perón, considerado como la encarnación de las reivindicaciones populares, el PRI pudo desarrollar una estructura organizacional que lo mantuvo autonomizado de liderazgos coyunturales, invocando a la nación como base sustantiva de la unidad social.⁴

De todos modos, en ambos casos, al haber sido partidos de gobierno durante un periodo prolongado de tiempo, pudieron manejar y disponer de recursos estatales con fines partidarios, lo cual también fue promoviendo la existencia de un gasto público exacerbado. Como consecuencia directa, el acceso a cargos ejecutivos, al ser la vía regia para el control de mayores recursos financieros, operaba como factor de cohesión partidaria; al tiempo que, dada la centralización en la toma de decisiones partidarias y la verticalidad en lo relativo a la selección de autoridades, aquel que era designado candidato presidencial lograba encolumnar al resto de la organización partidaria detrás suyo.⁵ Históricamente en el peronismo

3 Ramos Jiménez, Alfredo, *Los partidos políticos latinoamericanos*, Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada (CDCHT), Universidad de los Andes, 2001, pp. 88-176.

4 La diferencia principal entre estos subtipos de partidos populares es que los partidos nacionalistas se originan a partir de la primacía del imperialismo-nación, mientras que los populistas se conforman cuando prevalece la oligarquía-masa popular. Ramos Jiménez, *ibidem*, pp. 237 y 238.

5 Para más detalles sobre el funcionamiento interno del Partido Justicialista, léase Mustapic, Ana María, “Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático”, en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (h),

existía una consigna irrevocable: “el que gana conduce y el que pierde acompaña”, lo que se compatibiliza con lo que sucedía en el PRI, ya que quien accedía a la presidencia gobernaba con un poder absoluto sobre el partido.

Al mismo tiempo, los dos partidos pudieron mantenerse como pivotes de sus sistemas partidarios, ayudados por sistemas electorales que sobrerepresentaban sus principales áreas de influencia y por un régimen federal que contribuían a diluir el campo de competencia, neutralizando a fuerzas antagónicas. Por tal razón, independientemente de las características particulares de cada uno, en ambos países, estos partidos presentaron inobjetablemente un proyecto hegemónico, al tiempo que encuadraron dentro de la categoría de partido oficial.

Las características del partido hegemónico podrían sintetizarse así: prevalencia del control estatal, por sobre la representación de intereses; capacidad de incorporar diversas clases político-sociales y económicas y redefinir la relación de fuerzas para favorecer la continuidad institucional; capacidad para acumular poder y ampliar las bases sociales de apoyo político. También se le podría agregar la capacidad para trazar alianzas, con sectores cuasi oligárquicos o con grupos económicos concentrados, y pactar, hacia abajo, con los punteros políticos.⁶

Como mencionamos, tanto el PRI como el Justicialismo se inscriben dentro de la rúbrica de “partido oficial”, cuya característica central es que otorga primacía al mantenimiento del *status quo*: sus proyectos van acomodándose a las diversas situaciones que les toca enfrentar con el objetivo de preservar las porciones de poder adquiridas. Sus objetivos pueden aparecer enmascarados tras el velo de una doctrina o ideología que los sustenta, no obstante, el proyecto se gesta desde la institución cardinal de la acción política, lo que requiere que sus miembros se ubiquen en lugares clave dentro de los centros decisorios principales.⁷

El asedio a la política, Rosario, Homo Sapiens, 2002. Para más detalles sobre el funcionamiento interno del PRI, léase Báez Silva, Carlos “El Partido Revolucionario Institucional. Algunas Notas sobre su pasado inmediato para su comprensión en un Momento de Reorientación. Los Años recientes”, Instituto de Estudios Legislativos, 2002.

6 Della Paolera, Gerardo (2004), “Era absolutamente innecesario devaluar” en www.lanaciononline.com.ar, en http://www.aup.fr/pdf/Press/GDP/dellapaolera_LN_18Dec04_sp.pdf, consultada el 3 de mayo de 2005.

7 Ramos Jiménez, *op. cit.*, nota 3, pp. 111 y 112.

Dados esos rasgos distintivos, cuando este tipo de partido se encuentra dividido en facciones, la línea de fractura intrapartidaria no es de índole ideológica o programática, sino que se estructura a partir de la lucha por la captura de rentas del Estado. Precisamente, por tratarse de partidos unitarios, verticalmente organizados, cuando existe una disputa entre candidatos partidarios, cada cual aparecerá arrogándose la representación del partido en su conjunto. Cuando lo que está en juego es quién representa legítimamente al partido como organización, las opciones son mutuamente excluyentes y la divisoria de aguas suele establecerse entre un *party insider*,⁸ que tiene un alto rango en la estructura jerárquica del partido y posee capacidad para mantener y propagar la influencia del aparato partidario, y alguien que lo cuestione como tal. A diferencia de partidos en los cuales existen divisiones ideológicas o con arreglo a *issues*, en los cuales las pugnas giran en torno a la definición del proyecto y la ideología partidaria, en estos casos, en las internas abiertas se define quién es el portavoz legítimo del partido y quién no lo es.

Así fue que tanto en el PRI como en el Partido Justicialista se optó por la convocatoria a primarias abiertas para resolver pugnas interfaccionales, democratizar las estructuras partidarias y apelar a la opinión pública para dotar de legitimidad al candidato electo; en tanto, candidato del partido, el cual habría de triunfar por un margen amplio y contundente, para que el sector visto como no legítimo quedara marginado de las decisiones partidarias.

La primera gran diferencia es que en el primer caso fue desde el seno del propio partido, de manera unilateral, que se decidió incorporar procedimientos más inclusivos para hacer frente a los problemas de represen-

8 En términos de Scott Morgenstern y Peter Siavelis, existen dos tipos de dirigentes partidarios: el *Party Insider* y el *Party Adherent*. El primero proviene del seno de la organización partidaria, contando con una larga trayectoria de militante y con la ocupación de cargos dirigenciales. Como se trata del líder nato del partido, emergido de una organización institucionalizada, sólida y disciplinada, en caso de resultar electo presidente, será respaldado por los legisladores de su propio partido. Por el lado del *Party Adherent* pueden ser un miembro ligado a la estructura partidaria, pero no es el líder indiscutido del mismo, con lo cual es más difícil que controle mayorías en el Congreso, teniendo más probabilidades de enfrentar conflictos faccionales. Siavelis, Peter y Morgenstern, Scott (2000): *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis*, Wake Forest University, abril 2-4, 2004, en www.wfu.edu/academics/politics/conference/paper.htm, consultada el 11 de mayo de 2005.

tatividad partidaria; mientras que en el segundo la convocatoria a internas fue parte de un proyecto oficial que incluía a todos los partidos y establecía un reconocimiento y regulación legal de los procesos nominatorios. La otra particularidad es que en México, efectivamente las internas se llevaron a cabo —no sin duras críticas y severos cuestionamientos—, mientras que en Argentina fueron dejadas sin efecto por una resolución judicial.

Sin embargo, el elemento común en ambos casos es que el mecanismo empleado para reducir prácticas como la endogamia, el peso de las redes clientelares, y la influencia de las maquinarias partidarias, estableciendo fórmulas de responsabilidad horizontal, paradójicamente terminó produciendo consecuencias negativas, resintiendo la estructura organizacional, al punto de provocar cismas y secesiones.

IV. ¿POR QUÉ INTERNAS ABIERTAS?

Como los electores que se consideran políticamente independientes y cuyas preferencias son volátiles y variables, constituyen la gran mayoría de los votantes habilitados para sufragar,⁹ quienes abogan por las internas abiertas apelan, básicamente, a la incorporación de estos ciudadanos en el proceso selectivo. Teóricamente, se busca que el elector independiente participe en la interna de alguno de los partidos entre los cuales está indeciso, y elija, de entre los postulantes, al candidato de su preferencia. No obstante, estos votantes, en virtud de su ausencia de compro-

⁹ Según la medición de Latinobarómetro, realizada entre abril y mayo del año 2002, en 17 naciones de América Latina, citados en el libro *Democracies in Development* (IDEA-BID) donde se promediaban datos de los últimos años, de los miembros de la región el 14% dijo confiar “mucho” o “algo” en los partidos políticos. Con respecto a los resultados nacionales, sólo el 8% de los argentinos confía en sus partidos. En otra encuesta de Latinobarómetro, del año 1998, figuró que el 67% de los encuestados iberoamericanos está entre poco y nada interesado en la política. En Argentina, con una muestra de 1264 N, el 73% de los encuestados respondió que tenía entre poco y nada de interés, siendo esta última categoría la que alcanzó el valor más alto, con un 49% de respuestas. En México, el 67% está entre poco y nada interesado. En otra encuesta del informe del Banco Interamericano de Desarrollo, 2003, donde aparecían los promedios entre 1996 y 2000/2001, figuró que sólo el 23.92% de los latinoamericanos se identifica con alguno de los partidos políticos. En el caso argentino, ese porcentaje fue del 16.96% y en México, el 23.21%.

misos partidarios, son los menos propensos a movilizarse en una elección optativa.

La mayoría de estos ciudadanos considera que la injerencia en la vida partidaria no posee ningún valor intrínseco, ni le reporta beneficio alguno; con lo cual, para ellos, los dividendos de la mera asistencia son insuficientes para que se justifique participar en una primaria, por mínimo que sea su costo.

Por lo tanto, tiene que existir algún factor peculiar en la contienda para que un elector de este género sienta la inquietud de ir a votar. Lo más factible es que se pronuncie si considera que una de las opciones presentadas por un partido es absolutamente inaceptable; probablemente esto suceda en un contexto en que la disputa esté muy polarizada o exista un enfrentamiento abierto entre los aspirantes (lo cual, importa el riesgo de resentir la estructura y unificación partidaria). Por el contrario, si no se revelan grandes divergencias entre los candidatos y la pugna interna se desenvuelve de manera pacífica, los votantes independientes no tendrán un estímulo para acudir a las urnas optando por alguno de ellos.

Con lo cual, las probabilidades no aparecen como muy alentadoras para los férreos defensores de las internas abiertas, porque para lograr una mínima movilización de los sectores convocados, se corre el peligro de desarticular al objeto que se desea tornar más democrático y representativo.

Además, como mencionamos, se descuenta que en una primaria abierta existe una asistencia mínima asegurada de los votantes organizados, con lo cual se requeriría una participación relativamente alta por parte de los electores independientes para contrarrestar el peso de aquellos sectores.¹⁰

De todos modos, existen también ciertos individuos que saben de antemano que jamás votarían por un determinado partido en las elecciones generales. Es decir, hay votantes que, sin adherir necesariamente a otro partido, rechazan de plano la línea política de alguno de los existentes.

10 A juzgar por la tasa de participación en América Latina, este efecto sólo podría lograrse si la concurrencia interna fuera obligatoria. Dado que ya que en un contexto con altísimos niveles de abstencionismo y de votos en blanco o nulos en las elecciones generales, en el cual se ha llegado incluso a postular la voluntariedad del sufragio, tornar compulsiva la participación en primarias no sólo iría en contra de las preferencias e inclinaciones ciudadanas, sino que entraría en contradicción con su principio impulsor de aumentar la libertad política de los electores.

Las internas que son abiertas a todos los ciudadanos indistintamente, son vulnerables a la intervención y manipulación de estos sectores opositores. En estas circunstancias, los votantes no afines pueden recurrir a lo que se denomina voto “estratégico” eligiendo a un candidato débil e impopular, con menos condiciones de elegibilidad, alterando un eventual resultado en las elecciones generales.

Frente a esos riesgos, se intentaron implementar instrumentos que contrarrestaran el peso de aquellos votantes. El primer caso se produce en internas establecidas por un solo partido unilateralmente, procediendo a un cruce del padrón general con los padrones de afiliados de los otros partidos, a los efectos de que estos últimos no puedan intervenir en la primaria.

Sin embargo, esto no contempla la participación de los otros electores no afines recién mencionados: en este caso, los simpatizantes no adheridos oficialmente a una organización podrían tomar parte en la interna de otros partidos, direccionando el resultado de la compulsa.

Finalmente, si se mantienen los argumentos de quienes impulsan estos mecanismos, esto vulneraría el principio de igualdad de participación, en la medida en que el afiliado a un partido podría querer participar en la interna de otro, no para torcer la elección, sino porque entre los candidatos presentados por un determinado partido, preferiría tener a uno y no a otro como su representante.

Otro argumento sostiene que la realización de las elecciones internas de todos los partidos el mismo día, con un único voto por persona, podría contribuir a mitigar los efectos del voto estratégico, ya que los votantes con preferencias definidas sufragarían en el partido al que pertenecen. Sin embargo, esta propuesta también ha sido objeto de críticas; por un lado, la regulación normativa de las primarias incrementa notablemente los costos de las mismas: esto requiere de padrones actualizados, de la apertura de numerosos locales de votación y de la disposición de sistemas de procesamiento sumamente eficaces y modernos.¹¹

Por otro lado, se presenta el cuestionamiento sobre la legitimidad de la intervención legal sobre los partidos. Hay quienes sostienen que se afecta la libertad de los partidos ya que éstos deben ser los únicos que tienen la potestad de ejercer sus actividades de conformidad con su conveniencia política, por lo que la disposición legal implica inmiscuirse en el ámbito

11 Reporte sobre La discusión en la Comisión de Internas Abiertas en la Argentina.

privado partidario. Lo que se replica a tal argumento es que los partidos políticos, además de ser expresiones asociativas emergentes de la sociedad civil, poseen la naturaleza jurídica de “entidades de interés público” ejerciendo funciones institucionales vinculados con el sistema electoral y la ejecución de los derechos políticos. Con lo cual, el reconocimiento del *status* constitucional de los partidos permitiría legalmente una intervención sobre su organización interna. A estas argumentaciones se les ha respondido que los partidos, por su trascendencia, no son como el resto de las organizaciones de la sociedad civil, por ser “entidades de derecho público”¹² y que los órganos jurisdiccionales en un Estado de derecho democrático suelen funcionar con gran independencia respecto del gobierno, por lo que en este preciso caso es infundado el temor a un control gubernamental que no podría darse en el Estado de derecho, ni siquiera de manera indirecta.¹³ En la teoría constitucional, el aspecto principal que se intenta dejar asentado es que la reglamentación interna puede establecerse mientras que no se perfore excesivamente la zona de reserva que la propia Constitución le reconoce a los partidos políticos.¹⁴

V. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA INTERNA PARTIDARIA?

En esta instancia determinaremos que quienes abogan por las internas abiertas como vía para democratizar a las formaciones partidistas, confunden los términos sobre los que se asienta la democracia partidaria: al percibir falencias en el funcionamiento de los partidos políticos, utilizan como variable de ajuste a la vida interior de los mismos,¹⁵ y proponen

12 Hernández Valle, Rubén “La democracia interna de los partidos”, en Hernández, María del Pilar, *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. 2002, p. 147, en http://www.libreriaconsulta.com/index.html?target=p_2595.html&lang=es, consultada el 3 de mayo de 2005.

13 Cárdenas Gracia, Jaime F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

14 Muñoz, Ricardo “Partidos políticos y crisis de representación”, en Prieto, Osvaldo y Monteiro, Ramón (comp.), *Crisis política y acciones colectivas*, Río Cuarto, CEPRI, 2002, p. 158.

15 Crevari, Esteban “Los partidos y el impacto mediático”, en Crevari, Esteban. *Medios de comunicación, partidos políticos y representación*, 2002, en <http://www.pais-global.com.ar/biografias/CCP04.pdf>, consultada el 10 de marzo de 2005.

mecanismos que terminan profundizando esas fallas y conllevan a convertir a los partidos en meras maquinarias electorales.

El origen de la distorsión subyacente a esta lógica argumental trunca proviene, por un lado, del desconocimiento de los principios que rigen normativamente a la democracia interior de los partidos, lo que les impide vislumbrar con claridad cómo se compone y delimita el *demos* partidario, y por otro, por la falaz pretensión de introducir mecanismos democráticos en una institución a la que previamente despojaron de los caracteres que la definían como partido político.

Por empezar, el reconocimiento legal de los partidos políticos significa concederles el *status* de canales expresivos del pluralismo político y de instrumentos fundamentales para la participación popular. Esto implica que el partido debe cumplir funciones sociales —aquellas que le permiten operar como mediador entre la sociedad civil y el Estado— y funciones institucionales —reclutando liderazgos, ocupando roles en los distintos niveles del sistema político—, para lo cual debe diseñar un proyecto nacional congruente y practicable, y convertirse en una organización lo suficientemente institucionalizada para poseer autonomía respecto a liderazgos fortuitos. De no aceptarse estas premisas, no puede pensarse en un partido político, lo cual anula la aspiración a democratizar internamente a las organizaciones partidarias.¹⁶

A la vez, desde el punto de vista normativo, la democracia interna reposa sobre dos principios: el derecho de participación de los afiliados y el derecho de autoorganización de los partidos políticos,¹⁷ con lo cual, la exigencia de que rijan su organización y funcionamiento internos mediante reglas democráticas, se plasma en el reconocimiento de derechos y atribuciones exclusivos para aquellos que adhieran al proyecto y se comprometan con la organización.¹⁸

16 Véase la nota 10 de este trabajo.

17 Orozco Henríquez, Jesús, “La democracia interna en los partidos de partidos políticos de Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, conferencia dictada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en Sevilla, España; 3 al 5 de diciembre de 2003, p. 8.

18 Gallo, Adriana, “La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos”, *Revista Reflexión Política*, Colombia, año 7, núm. 14, 2005, p. 30.

Esto significa que el *demos* del partido está constituido por el conjunto de los afiliados partidarios¹⁹ y la idea de democracia interna se refiere a los principios dispuestos en orden a conseguir la participación de los mismos en la formación de la voluntad del partido y en la toma de decisiones partidarias, evitando que estas últimas provengan de la imposición de cúpulas políticas minoritarias.²⁰

Así, la democracia interna de los partidos comprende todo el conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes a garantizar que tanto la formación y manifestación de la voluntad partidaria, como los dirigentes internos seleccionados y los candidatos designados para ocupar puestos de poder, sean acordes y correspondientes con la voluntad mayoritaria de los miembros del partido.²¹

En consecuencia, vemos que la democracia interna de un partido se desenvuelve principalmente a través de estas tres esferas, cada una de las cuales alude al vínculo del partido con uno de los elementos del nexo representativo —ciudadanía, partido y dirigente—: la primera tiene que ver con la realización de ciertas funciones sociales que permiten conectar al partido con las aspiraciones de una porción de la ciudadanía; la segunda se vincula a la capacidad del partido para darse su propia organización; y el último se relaciona con la capacidad del partido para generar un candidato acorde con las expectativas de quienes se adhieren a él.

- 1) *Proyecto partidario*: es decir, la formación de una concepción política unitaria que pueda ser llevada a la práctica.²² Cada partido debe tener un perfil ideológico-programático determinado y debe establecer líneas de fractura que lo diferencien de otras formaciones partidarias.²³ Así, la cosmovisión política del partido debe estar en

19 Ser miembro o no miembro de una organización tiene un significado político tanto para la persona como para su entorno (Alcántara Sáenz y Freidenberg, 2001, 22).

20 Gallo, Adriana, *op. cit.*, nota 18, p. 29.

21 Hernández Valle, Rubén, *op. cit.*, nota 12.

22 *Ibidem*, p. 149.

23 Esto es, en términos de Panebianco, 1990, la concreción de la línea política, imprescindible para lograr los fines originarios del partido y también tiene relación con el proyecto partidario, mencionado por Ramos Jiménez, 2001, que responde a la posición tomada por el mismo frente a los conflictos emergentes de la sociedad, y tiene que ver con el plazo que se impone al partido para realizarlo y con los elementos a los que le asignan primacía.

consonancia con expectativas, demandas e intereses surgidos de la sociedad y quien adhiera a esa causa podrá ver en éste, al vehículo apropiado para su realización.

Como los individuos, al reunirse en torno a un proyecto, afirman que se adhieren a determinado partido, sin ese proyecto integrativo se diluye el criterio de membresía, por el cual se determina quiénes han de participar en el funcionamiento partidario. En definitiva, sin un nítido criterio de pertenencia se disuelven los márgenes del *demos* partidario. A la vez, para que este *demos* pueda tener una articulación formal dentro de la organización, se requiere de un cierto nivel de institucionalización partidaria y de permanencia en el tiempo. En consecuencia, y ese es el aspecto fundamental en este punto, si no puede determinarse la composición del sujeto colectivo partidista, no hay ninguna disposición normativa que pueda reportar democracia endógena a la formación partidaria.

- 2) *Elección de autoridades internas*: los partidos políticos deberían organizarse de forma tal que los órganos ejecuten su voluntad y no el partido la voluntad de sus órganos.²⁴ En el ámbito de la organización y los procedimientos, es imprescindible que la voluntad se forme de abajo hacia arriba y nunca en sentido inverso. Así, idealmente, el órgano supremo del partido debería ser la asamblea de sus miembros afiliados y las autoridades partidarias deberían elegirse por la voluntad de la mayoría de ellos, y de aquélla tienen que surgir las principales líneas doctrinarias y de acción de los partidos.²⁵ Estos miembros activos, a su vez, deberían tener la posibilidad de generar de entre sus filas a las próximas camadas de recambio directivo, promoviendo lo que Panebianco denomina “la integración vertical de las élites”.

Actualmente, el funcionamiento interno de los partidos latinoamericanos es excesivamente verticalista, son pocas las opciones para la promoción de nuevos cuadros y frecuentemente se produce la reelección consecutiva de los dirigentes en cargos partidarios. Esto es así en parte porque, históricamente en muchos de los partidos importantes de la región los requisitos para ocupar este tipo de puestos han sido sumamente restrictivos, ya que las prácticas

24 Hernández Valle, Rubén, *op. cit.*, nota 12, p. 147.

25 Cárdenas Gracia, *op. cit.*, nota 13.

de cooptación, propias de los partidos de notables han persistido en los nuevos partidos de cuadros.²⁶ Al mismo tiempo el comportamiento oligárquico de los dirigentes ha desalentado la participación voluntaria, y a su vez, la desafección y pasividad política de la ciudadanía ha contribuido a reforzar ese tipo de prácticas en el funcionamiento partidario, contribuyendo a la autorreferencialidad de la política²⁷ impidiendo el surgimiento de partidos políticos democráticos, comprometidos en una efectiva intermediación entre sociedad y Estado.

- 3) *Elección de candidatos a puestos de poder.* Esta es la zona que compete a este trabajo y la que han elegido muchos como campo para la remoción de comportamientos autocráticos dentro de los partidos. Paradójicamente, quienes conciben a las primarias abiertas como propulsoras de democracia interna, descuidan y dejan intactos los dos aspectos anteriores y colocan tanto peso en esta área que la fuerzan hasta el punto de desvirtuarla.

Así, la existencia de democracia en este punto radica en que los candidatos sean elegidos por todos los miembros del partido y no designados por una minoría dentro del mismo. Nuevamente debemos definir quiénes son los miembros del partido y hasta dónde se puede ampliar el *demos* partidario: en un partido internamente democrático se reconocen ciertos derechos y atribuciones a los afiliados y militantes que los distinguen de quienes no pertenecen al partido político. Es decir, un partido político tiene un funcionamiento democrático cuando existe igualdad y equiparación de derechos para todos sus miembros, sin interferencias de terceros ni de elementos exógenos a tales asociaciones.²⁸

VI. ANÁLISIS DE LOS CASOS

Dada esta explicación sobre la democracia interna partidaria, procederemos al estudio de los dos casos mencionados que, con características diferentes y desarrollos particulares, tuvieron sugestivos puntos de en-

26 Ramos Jiménez, *op. cit.*, nota 3, p. 170.

27 Gallo, Adriana, *op. cit.*, nota 18, p. 32.

28 *Ibidem*, p. 32.

cuentro, relacionados a lo apuntado anteriormente sobre sus caracteres de partidos oficiales con proyecto hegemónico.

Cabe aclarar que las tres dimensiones, recién señaladas, a través de las cuales se desarrolla la democracia interna partidaria —la formación de una concepción política unitaria del partido, la selección de los dirigentes internos y la designación de los candidatos a puestos de poder, acordes con la voluntad mayoritaria de los miembros de la organización— poseen un orden lógico intrínseco que los dispone de más a menos relevantes, de modo que el cumplimiento del primero es indispensable para el funcionamiento democrático, y la satisfacción del tercero no serviría de nada sin los anteriores.²⁹

1. *Proyecto partidario*

Como vimos, la naturaleza del proyecto y sus plazos de realización, asociado con experiencias políticas estables y afincadas en el poder, fue el aspecto en común de estos dos partidos políticos, catalogados como “oficiales”. Cabe señalar que los partidos oficiales nunca emergen por generación espontánea y, en la mayoría de los casos, se trata de adaptaciones a coyunturas favorables que consiguieron éstos cuando tenían la condición de partidos ideológicos, con lo cual debemos suponer que estos partidos, originariamente tuvieron un proyecto enarbolado a partir de una concepción general del mundo y de los modos de organización social. Sin embargo, lo característico de este género de partido es que pudo dejar a un lado (tan sólo como referencia retórica) ese proyecto doctrinario inicial, trasladando su norte, casi exclusivamente, al mantenimiento del *status quo*. Por lo tanto consideramos que en la medida en que tanto en el PRI como en el PJ, las concepciones políticas unitarias y diferenciadas fueron reemplazadas por la búsqueda de la preservación del poder, este primer requisito de democracia interna no se cumple satisfactoriamente en ninguno de ellos.

2. *Elección de autoridades internas*

Veamos, en primer lugar cómo es la estructura formal de ambos partidos:

²⁹ *Ibidem*, p. 33.

| | <i>PRI</i> | <i>PJ</i> |
|---|--|-------------------------------------|
| Tipo de relaciones entre los órganos internos | Mixta con inclinación semivertical | Vertical |
| Órganos según ámbito territorial | Nacional, estatal y municipal | Nacional, provincial y municipal |
| Tipo de estructura | Doble estructura organizativa: una territorial—por la que se realiza la acción política y la actividad electoral—y otra sectorial— la base social del partido. | Directa |
| Estabilidad de la estructura | Continua | En términos generales, es continua. |

Fuente: elaboración propia, con base en Alcántara Sáenz y Freidenberg, 2001; Báez, 2002; Escudero, 2001, p. 78.

Tenemos dos partidos con una excesiva burocratización extraparlamentaria central, al punto de que la extrema verticalización del mando partidario impide que la selección de dirigentes internos pueda desarrollarse de una manera participativa e incluyente de sus bases.

En definitiva, como los dos partidos fueron convirtiéndose en estructuras esclerotizadas, perdiendo contacto con las bases ideológicas y sociales a las que representa,³⁰ se observa que ninguno cumple con este ítem de democracia interna.

3. Elección de candidatos a puestos de poder

En este punto, existen algunas diferencias entre ambos: el PRI posee un deficiente o inexistente registro de afiliados, y a la vez, la militancia forzada que impediría que, en caso de realizarse convenciones con delegados electos por las bases, éstas fueran democráticas. La selección de autoridades partidarias era mediante la decisión de un sector minoritario del partido. En el PRI, los dirigentes formales no siempre eran los que decidían en última instancia; el jefe nato del partido era el titular del Po-

30 Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza, “Los partidos políticos en América Latina: ¿consolidación o crisis?”, en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (h), *El asedio a la política*, Rosario, Homo Sapiens, 2002, p. 25.

der Ejecutivo Federal en turno, y era éste quien designaba al presidente y al secretario general del partido.³¹ El mandatario era el verdadero dirigente del PRI, era quien mandaba.

En el PJ, durante la era de Perón, no hubo primarias ni para definir los candidatos a elecciones generales ni para seleccionar a las autoridades del partido.³² De todas maneras, desde la derrota en las elecciones de 1983,³³ que sorprendió a quienes no habían tenido en cuenta la posibilidad de que el PJ fuera vencido en elecciones libres, competitivas y ausentes de proscripciones, y significó para los peronistas la constatación de que su partido no constituía, automática e inevitablemente, la expresión mayoritaria de la voluntad política de los argentinos, se decidió renovar internamente los procesos selectivos. Así fue que en 1988, en vísperas de las segundas elecciones presidenciales luego de la vuelta a la democracia, se implementaron internas cerradas para elegir al candidato, entre Carlos Menem y Antonio Cafiero (donde finalmente triunfó el primero). A continuación, lo abordaremos con más detenimiento.

VII. LOS PROCESOS DE APERTURA PARTIDARIA EN AMBOS PAÍSES

1. México

México fue caracterizado, a lo largo de muchos años, como el país de América Latina en el cual la figura del presidente de la nación era considerablemente más fuerte. La posición privilegiada del jefe de Estado mexicano, con un rol central en el sistema político, se explica no tanto por los vastos poderes otorgados por la ley, sino por su condición de líder del PRI, que implicaba que el partido confería sus poderes en él y lo autorizaba a disponerlos de una manera que podía ser vista como abusiva y autoritaria. Además, estos poderes presidenciales se combinaban con la

31 Báez Silva, *op. cit.*, nota 5, p. 27.

32 Escudero, Laura "Argentina", en Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (coord.), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, p. 80.

33 La victoria de Alfonsín significó además la consagración de un objetivo que a lo largo de casi cuarenta años había desvelado a grupos civiles y militares y que parecía imposible de conseguir: la capitulación legítima del peronismo.

existencia de un sistema de partido hegemónico, donde el PRI había tenido dominio desde comienzos de siglo.³⁴

Una de las prerrogativas metaconstitucionales del presidente mexicano era la de designar al candidato a la presidencia por el partido y, como este último tenía prácticamente asegurado su triunfo, el presidente contaba —lisa y llanamente— con la facultad de nombrar a su sucesor. En 1999, en medio de una profunda crisis política y económica y de un marcado debilitamiento del partido oficial, el presidente Ernesto Zedillo renunció a la facultad de elegir al candidato presidencial del partido argumentando que uno de los desafíos más importantes que debía afrontar el PRI era “institucionalizar sin fracturas el método «despresidenciable» de selección de candidaturas presidenciales”.

La introducción de un mecanismo más abierto para la selección de candidatos en el PRI apareció como un requisito indispensable para darle fin al viejo pacto sucesorio, con el objetivo de otorgar legitimidad para el candidato triunfante y ostentar unidad interna en el partido, lo cual quedaba reflejado en el lema tricolor: “El nuevo PRI. Más cerca de ti”.³⁵

Así, se estableció la elección primaria abierta del PRI con participación de la ciudadanía común. Los postulantes que se presentaron en esta circunstancia fueron, por un lado, el ex ministro del Interior, secretario de Gobernación y ex gobernador de Sinaloa, Francisco Labastida Ochoa; el gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo Pintado, Manuel Bartlett Díaz, ex gobernador de Puebla, y Humberto Roque Villanueva, ex presidente del partido.

Francisco Labastida Ochoa continuaba con una línea tecnocrática, iniciada con De la Madrid, pero era visto como el delfín del presidente Ernesto Zedillo (aunque éste nunca lo hiciera explícito) y era apoyado por la mayoría de los sindicatos y las autoridades oficiales que contribuyeron a financiar su campaña. Por ser el candidato del sistema, se descontaba que la poderosa maquinaria del partido se volcaría mayormente en su favor.

34 Weldom, Jeffrey “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring, Scott y Shugart Matthew Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 203.

35 El lema era *Vota el 7 de noviembre con tu credencial de elector. El nuevo PRI, más cerca de ti*, en una presunta “acción concertada”, *La Jornada*, 1999.

Labastida, era una combinación de candidato conciliador de intereses y apaciguador de diferencias, por un lado, y dirigente débil y frágil por otro. De esta manera, lo que le otorgaba fuerza a su precandidatura, era precisamente el espaldarazo presidencial —o más bien del sistema y los principales dirigentes del PRI— que históricamente había determinado los procesos nominatorios del partido y siempre había dado buenos resultados (al margen de que la candidatura fuera buena o mala, popular o impopular). A la vez, paradójicamente, este aspecto llevó a la prensa opositora a sugerir que su candidatura provendría de lo que se concebía como un “dedazo disfrazado” o “neodedazo”, lo cual simbolizaba una continuidad en materia de procedimientos dudosos y antidemocráticos.

Roberto Madrazo, por su lado, creció políticamente y consiguió el puesto de gobernador de Tabasco durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Esto llevó a que muchos percibieran que, de la misma forma que Zedillo sustentaba la candidatura de Labastida, Salinas operaba de patrocinador de Madrazo. Esta sensación fue errónea, ya que el ex presidente quien nombró a Zedillo por dedazo, apoyaba más bien a Labastida, pero su pésima imagen al interior del país le impedía manifestarlo, a fin de no empañar su imagen.

Así, la fuerza de la candidatura del tabasqueño no provenía de ningún sostén ni subordinación a otros dirigentes, sino que provenía de su amistad con referentes partidarios y su estilo personal audaz, machista y populista, dando una imagen de fortaleza. El eje en la campaña de Madrazo fue oponerse a la técnica del “dedazo” —como marketing y para hacer creer precisamente que Labastida era el elegido por ese medio y que él era lo suficientemente valiente para exhibirlo—, transmitiendo la idea de que podía convertirse en artífice de cambios sustantivos desde el interior del PRI. Así buscó despertar la adhesión en adeptos al PRI disidentes de las políticas oficiales de modernización iniciadas por Zedillo, muchos de ellos pertenecientes a la línea dura del partido, quienes añoraban el PRI fuerte del pasado.

El gobernador de Tabasco buscó confrontar enérgica y abiertamente contra el gobierno nacional y la estructura del PRI, poniendo el acento en el fraccionamiento interno del partido y en la necesidad de darle lugar a los sectores que, siendo tan priístas como quienes ocupaban puestos oficiales, estaban marginados de los dividendos de ser el partido gobernante. Esta estrategia pertrechada gracias a la habilidad de Madrazo dio re-

sultado en la medida en que eran muchos los disconformes, y pudo congregar esas voluntades a su favor.

Por otro lado, mientras que Labastida, al seguir la línea tecnócrata de apertura económica iniciada por Zedillo, ofrecía una imagen de continuismo que otorgaba tranquilidad al entorno foráneo, Madrazo, aparecía ante la opinión pública internacional como el candidato desafiante para el *establishment*,³⁶ lo que también fue capitalizado políticamente por este último, para marcar una vocación de cambio y una postura férrea ante los factores de poder. Además, se sumaba la peculiaridad de que, tal como lo presentaba Madrazo, la selección por medio de primarias marcaba la división entre la calzada que conduciría a un “Nuevo PRI” —con un autostape de los candidatos; con un árbitro para la contienda, con reglas y topes a los gastos de campaña, con debates entre los candidatos— dejando atrás al “viejo PRI” —con dedazos, tapados, simulación, cargada y uso de recursos públicos— el cual era simbolizado por su oponente.³⁷

En las primarias abiertas del PRI, lo que estaba en juego era cuál de los candidatos propuestos representaba mejor a un histórico partido que no se resignaba a perder su carácter hegemónico. Mientras que uno de los postulantes principales se esmeraba por demostrar que él renovaría al PRI con base en sus profundas raíces nacionalistas, para superar el fracaso en las últimas elecciones, el otro era concebido precisamente como el “candidato del sistema priísta”. Se había establecido, así, una hostil lucha entre el “Nuevo PRI” y el “Viejo PRI”. Paradójicamente, quien decía encarnar a este nuevo sentimiento partidario era el más comprometido con las prácticas cuestionadas, y el supuesto delfín presidencial, no era apoyado abiertamente por el primer mandatario. Así, el “Nuevo PRI”, en el fondo apelaba a una vuelta al pasado de un partido fuerte, y el llamado “Viejo PRI”, era el PRI tan sólo de las últimas dos décadas.

Unos meses antes de las internas abiertas del PRI, los cuatro candidatos firmaron un pacto de no agresión, a pedido de los principales líderes, quienes querían evitar que esta pugna pusiera en riesgo la unidad partidaria. Sin embargo, cuando tuvieron que pronunciar sus respectivos discursos, en todos hubo embates y agresiones hacia sus contendientes.

36 Existió un aspecto adicional a considerar: como cada doce años, en esa ocasión coincidieron las elecciones en México y en Estados Unidos.

37 La Carpeta púrpura, 23 de diciembre de 1999, edición digital.

El problema del PRI era preservar la unidad y que la primaria no produjera una escisión entre los sectores en pugna. De hecho, la decisión de incorporar internas abiertas respondía a la necesidad de resolver sus diferencias graves, en un marco de institucionalidad y credibilidad, lo cual había sido bien recibido en un comienzo y le había permitido mejorar su imagen ante los ciudadanos.³⁸ Sin embargo, desde el lanzamiento de las candidaturas, el nivel de enfrentamiento y provocación entre Francisco Labastida y Roberto Madrazo permitía presagiar una alta conflictividad a lo largo de la campaña.

El temor principal era que se produjera una ruptura en el partido, lo cual lo dejaría en una posición de extrema debilidad en la elección presidencial de 2000. Empero, era difícil que quienes concebían que Labastida no había ganado en buena ley, pudieran revertir esa imagen para las elecciones generales. A la vez, se corría el riesgo que en el caso de que Madrazo fuera derrotado, formara un nuevo polo opositor fuerte, escindiéndose del partido.

El domingo 7 de noviembre de 1999 se llevó a cabo la primera selección de candidaturas abierta en el Partido Revolucionario Institucional. Después de una asistencia electoral muy alta y desproporcionada en las primarias³⁹ y de una gran cantidad de denuncias y cuestionamientos de irregularidades,⁴⁰ el candidato propuesto por el aparato partidario, Labastida, quien a la vez constituía la opción más moderada y con menos riesgos de perder ante la oposición, se consagró como triunfador de la inter-

38 Extraído de la versión de la conferencia de prensa que ofreció el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, José Antonio González Fernández, al término de su reunión con el grupo Causa Ciudadana. México, D. F., 6 de agosto de 1999 (www.pri.org.mx).

39 En aquella oportunidad sufragaron casi 10 millones de ciudadanos, lo que corresponde a un 85% de los votantes priistas de los comicios legislativos precedentes. Para que quede claro, en Estados Unidos de América, durante el periodo 1972-2000, la proporción de votantes en la primaria correspondía al 33% de los que sufragaron por los dos partidos en los comicios presidenciales. Colomer, pp. 123-127.

40 La percepción colectiva fue que el partido recurrió a las formas fraudulentas a las que estaba acostumbrado (“tamales”, los “ratones locos”, “urnas embarazadas”, etcétera), en momentos en que el PRI se jugaba el retorno a la credibilidad perdida. Pomar, Julio “El vaticinio de Labastida para el 2000”.

En el palenque en <http://www.mexico.com/lapalabra>, miércoles 24 noviembre 1999, consultada el 3 de junio de 2005.

na y compitió como candidato tricolor en las presidenciales del año siguiente.

La sordidez del proceso de elecciones primarias, sumada a la animadversión entre los precandidatos y la permanente agresión en las campañas publicitarias, derivaron en una fractura interna entre las élites del partido, lo que produjo un desacoplamiento y hasta deliberada indisciplina, de importantes sectores del partido de cara a la elección presidencial. Consecuentemente, la enconada contienda por ganar la postulación partidaria socavó las posibilidades del partido en las elecciones generales del 2 de julio de 2000, otorgando la victoria a Vicente Fox Quesada, candidato por el Partido de Acción Nacional (PAN). Estos comicios generales constituyeron un hito trascendental, ya que el PRI fue derrotado en una elección presidencial por primera vez en su historia.

2. Argentina

En el contexto de la terrible crisis terminal de fines de 2001 y comienzos de 2002, en medio de aguzadas críticas contra la clase dirigencial y las instituciones políticas en su conjunto, se celebró el Acuerdo para la Reforma del Sistema Político, llevado a cabo por el entonces presidente Eduardo Duhalde, los gobernadores de casi todas las provincias y el jefe de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pese a que Duhalde había logrado manejar correctamente la crisis, fue a raíz de una feroz represión contra unos manifestantes opositores que su destino político quedó sellado. Así anunció públicamente el adelantamiento de las elecciones y desde entonces se vivió un desordenado proceso electoral con nuevas reglas que se volvían obsoletas ni bien se aprobaban.⁴¹ En este acuerdo se incluyó, como parte integrante de una serie de transformaciones sustanciales referentes al sistema político, la enmienda a la Ley de Partidos Políticos, que establecía la modificación de los dispositivos para seleccionar a los candidatos partidarios y la introducción de internas abiertas, simultáneas y obligatorias, con reconocimiento normativo, reguladas y tuteladas por la máxima autoridad electoral nacional.

41 Abal Medina, Juan Manuel (h), *Los partidos políticos. ¿Un mal necesario?*, Buenos Aires, Claves para Todos, 2004, p. 103.

En un principio, la propuesta de incorporar primarias abiertas tuvo un elevado grado de adhesión popular. En una encuesta de Gallup publicada en el diario *La Nación*, se indicaba que el 78% de los encuestados estaban de acuerdo con la realización de internas abiertas.⁴²

En su momento, ante el proceso electoral presidencial de 2003, lo que estaba en juego era cómo se resolvería la interna justicialista, que para entonces era la única confrontación que concitaba la atención de los analistas y de la opinión pública.

En ese entonces se sabía que el ex presidente Carlos Menem —quien, a la vez era el mayor enemigo del presidente en funciones—, se postularía como precandidato justicialista (pese a que fue cuestionada tal decisión, en tanto no había transcurrido un periodo completo desde su alejamiento del poder), ubicándose en el primer puesto de intención de voto de acuerdo a las encuestas publicadas. Tal era la polarización de las posiciones con respecto al ex mandatario que, pese a tener un núcleo de seguidores fieles y estar apoyado por casi todo el *establishment* económico,⁴³ en el resto de la población suscitaba un rechazo significativo, por lo tanto existía un gran sector de ciudadanos que estaban dispuestos a sufragar en la interna justicialista eligiendo a cualquier peronista que se enfrentara a Menem.

En ese momento, para enfrentar a Carlos Menem en la interna abierta, se presentarían el ex gobernador de San Luis y fugazmente presidente de la República (por menos de una semana durante la crisis de 2001), Adolfo Rodríguez Saá, y el gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, bastante resistido dentro del mismo peronismo, finalmente resultó estratégicamente apoyado por Duhalde, quien puso toda la fornida maquinaria del justicialismo de la provincia de Buenos Aires a su favor, con el objeto de derrotar al ex jefe de Estado.

Así, pese a que se trataba de internas simultáneas en todos los partidos, el centro de gravedad de la contienda se desplazó pura y exclusivamente al justicialismo y dentro de éste al dilema menemismo-antimenemismo, con lo cual la celebración de primarias en otros partidos era prácticamente irrelevante en esa circunstancia. De hecho, los acontecimientos posteriores indicaron (véase más adelante) que, hasta para los electores decididamente no afines al justicialismo, la mera postulación de

42 *La Nación*, 30 de junio de 2002, p. 7.

43 Abal Medina, *op. cit.*, nota 41, pp. 103 y 104.

Menem constituía un incentivo para votar en su contra. Esta circunstancia en la que se produjo una disparidad de las contiendas demostró que la utilización de la simultaneidad de las internas no opera como factor disuasivo de votantes no afines, en los casos en que una sólo confrontación interna cope la escena partidaria. Esto es así porque los electores que testan a uno de los partidos centrales (o a uno de sus candidatos) van a encontrarse en una posición similar a la de un elector no afín frente a una interna unilateral, ya que las retribuciones de participar en la interna de su propio partido son menores que las de intervenir estratégicamente en la primaria de un partido opositor.⁴⁴

Posteriormente, el Senado aprobó la ley 25.611⁴⁵ —modificatoria de la 23.298— que estableció la obligatoriedad del régimen de elecciones internas abiertas y simultáneas para la selección de los candidatos a presidente y vicepresidente, y de los candidatos a senadores y diputados nacionales. Cuando la ley de internas fue aprobada, surgieron múltiples cuestionamientos, entre ellos el mencionado sobre la legitimidad de la intervención legal sobre los partidos. Después de varios intentos de enmendar y agregar disposiciones temporarias, esta ley fue suspendida median-

44 Como una de las ventajas esgrimidas a favor de las internas simultáneas es que la organización que obtuviera más votos en la interna abierta, se posicionaría mejor que sus oponentes, lo cual estimularía que cada votante sufrague por el partido de su preferencia. Nuevamente, esto es aplicable a quienes adscriben o simpatizan con los partidos con más posibilidades de imponerse en la elección general. De todas formas, aquellos que se adhieren a un partido pequeño con un único candidato, lo hacen buscando otro tipo de satisfacciones alternativas, y no procurando convertir en candidato al dirigente más elegible.

45 La mencionada ley establecía que las internas son abiertas porque se votará con el mismo padrón de los comicios generales. No se usarán padrones partidarios. Asimismo, el padrón general no contendrá distinciones de ninguna naturaleza entre quienes se encuentran afiliados a partidos políticos y quienes no lo están. Son simultáneas porque todos los partidos que lleven más de un candidato a cargo similar deben hacer las elecciones el mismo día. Obligatorias son pero para los partidos políticos, no para los ciudadanos que podrán concurrir a votar o no, según su propio interés. Pueden participar todos los vecinos que quieran, tengan o no afiliación política. En este sentido es igual a los comicios generales. Se deberá votar con el DNI o Libreta Cívica, y se sellará el documento, como en los actos electorales generales, para que nadie pueda sufragar más de una vez. Aquellos que resulten perdedores en la interna no podrán intervenir luego en las generales, por ninguna otra vía. Una vez dirimidas las internas se podrán hacer alianzas hasta 60 días antes de los comicios generales, sólo entre partidos con listas únicas o bien entre nóminas ganadoras, en ningún caso con quienes hayan perdido la elección interna.

te la ley 25.684. La juez titular del Juzgado Federal con competencia electoral de Capital Federal, declaró la inconstitucionalidad del artículo 7o. de la Ley 25.611, en cuanto disponía la realización simultánea de elecciones internas por estimarlo contrario al artículo 38 de la Constitución nacional, al mismo tiempo que declaró la inconstitucionalidad de los Decretos 1397/02 y 1578/02 por estimarlos lesivos a los artículos 16, 31, 37, 38 y 99 de la Constitución Nacional.

Suspendidas las internas abiertas, en un congreso del Partido Justicialista se produjo la fractura del mismo y se autorizó la presentación de tres listas independientes con candidatos justicialistas, pero sin el logo partidario. En las elecciones presidenciales, Menem obtuvo el primer puesto en la primera rueda (24% de los votos), pero desistió de presentarse en la segunda, con lo cual Kirchner, resultó consagrado presidente automáticamente con tan sólo el 22% de voluntades a su favor. De todos modos, la renuncia anticipada de Menem se debió precisamente a que se descontaba un apoyo masivo a Kirchner (los sondeos indicaban una victoria aplastante del santacruceño por el 80% de los votos).⁴⁶

Pasados tres años de la sanción y posterior suspensión de aquella ley, y en vísperas a los comicios legislativos de octubre de 2005, se volvió a re-flotar la necesidad de resolver la conflictiva del partido de gobierno, a través de la aplicación de aquella ley, que, si bien había sido suspendida coyunturalmente, tendría vigencia en esta ocasión.

No obstante, el peronismo no logró ponerse de acuerdo sobre la composición de las listas parlamentarias (en particular la correspondiente a la provincia de Buenos Aires, el distrito de mayor magnitud electoral) y nuevamente se presentó dividido en dos listas independientes. Dado el impedimento institucional de que un mismo partido vaya a elecciones en dos boletas separadas, el sector oficialista decidió utilizar el nombre "Frente para la Victoria" en sustitución del nombre originario del partido, y situó a la Primera Dama, Cristina Kirchner, como cabeza de la lista de senadores. Mientras que en la boleta que llevaba el sello partidario, la nómina incluía en el primer puesto a "Chiche" Duhalde, esposa del principal caudillo bonaerense y ex presidente Eduardo Duhalde. En definitiva, lo que se estableció fue una disputa cifrada en términos de poder formal *versus* poder real.

46 Abal Medina, *op. cit.*, nota 41, p. 105.

Ahora bien, la base de sustentación electoral del Frente para la Victoria es lisa y llanamente apoyo popular a la gestión de gobierno (que además es altamente requerido para superar el estrecho sustento logrado en las elecciones presidenciales). Como su nombre lo indica, se trata de un frente estructurado para ganar elecciones cuyo principio rector es el apoyo ciudadano al proyecto gubernamental. De todos modos, quienes conforman este sector no reniegan de su filiación peronista, sino todo lo contrario: permanentemente hacen referencia a Perón y a Evita y sugieren que hay que desterrar al sector antagónico (al que conciben como mafioso) para recuperar la esencia genuinamente peronista.

La presentación de dos listas de origen peronista fue duramente cuestionada desde distintos ámbitos y hasta se sugirió que se trataba meramente de una maniobra del PJ en aras de mantener su carácter hegemónico y apropiarse de las tres bancas.⁴⁷ También se argumentó que esto se hubiera evitado de haberse implementado como correspondía la Ley de Internas Abiertas Simultáneas y Obligatorias. Aunque también se puede mencionar que según la Carta Orgánica del PJ, los candidatos deben ser elegidos mediante internas cerradas.⁴⁸

Sin embargo, más allá de lo estipulado normativamente, históricamente fueron las características personalistas y verticalistas de conducción peronista, profundamente incompatibles con la vida interna democrática de un partido moderno⁴⁹ lo que permitió neutralizar el disenso y proporcionar una imagen de unificación tras la centralización de un liderazgo carismático.

Paradójicamente, cuando, frente a la ausencia de ese elemento concentrador —que se había logrado preservar durante el menemismo— se quiso apelar al conjunto del electorado para dirimir la interna, democratizando la toma de decisiones, se rompió, con la mencionada idea de que “el que gana conduce y el que pierde acompaña”, estableciéndose una lucha entre conducción partidaria y gestión presidencial.

47 En la Argentina, la fórmula electoral de la Cámara Alta se establece mediante un sistema de lista incompleta, quedando dos bancas para el partido que obtenga la mayoría, y una para la primera minoría.

48 Escudero, *op. cit.*, nota 32, pp. 64-82.

49 Jackisch, Carlota, *Los partidos políticos en América Latina. Desarrollo, estructura y fundamentos programáticos. El caso argentino*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, Stiftung-CIEDLA, 1990, p. 76.

Cabe aclarar que en el Justicialismo existe tan sólo una penalización simbólica a la escisión, con lo cual los límites de la disidencia corren por cuenta del disidente.⁵⁰ Es fundamental recalcar que en este caso, por primera vez en la historia del Peronismo, el sector que se escinde es el sector con más poder, con lo cual cabe establecer que el desarrollo de esta disputa esté pautado y se rija al compás de la gestión gubernamental y del sustento recibido por el electorado. Si el apoyo caduca, entonces el gobierno buscará reimpulsar relaciones con los sectores de más peso dentro del Partido Justicialista.

De todos modos, lo que no parece quedar comprendido en este partido es que la incorporación del mayor número de ciudadanos en la decisión política estatal, no puede estar enfocada en su condición de mera organización electoral,⁵¹ sino que debería estar en orden a preservar un núcleo ideológico permanente, reactualizándolo constantemente “frente a los nuevos desafíos de la coyuntura”,⁵² que trascienda la función electoral y le permita movilizar a los ciudadanos hacia objetivos o metas comunes⁵³ con cierto nivel de universalismo.

VIII. CONCLUSIONES

En este trabajo se han estudiado dos partidos con caracteres hegemónicos, divididos en facciones irreconciliables, cuya única razón de ser era posicionarse como el sector que se arrogaba la legitimidad partidaria. En ambos casos se sugirió la utilización de internas abiertas para resolver los conflictos intestinos y proveer de legitimidad democrática al candidato seleccionado. Si bien en uno de los casos fueron utilizadas y se evitó la ruptura, y en el otro fueron suspendidas y se produjo una escisión, aquí consideramos que en partidos con proyectos hegemónicos y totalizantes, la exposición pública de los conflictos partidistas sólo acarrea efectos negativos.

50 Mustapic, Ana María, *op. cit.*, nota 5, p. 160.

51 En términos de Alcántara y Freidenberg, cuando el partido compite en elecciones, esta faceta es la que prevalece sobre las demás. Alcántara y Freidenberg, *op. cit.*, nota 32, p. 17.

52 Abal Medina, *op. cit.*, nota 41, p. 49.

53 Ramos Jiménez, *op. cit.*, nota 3, p. 69.

En las elecciones internas del PRI, cada uno de los candidatos principales se presentó como portavoz del partido en su conjunto: Labastida representaba al aparato partidario, lo cual, según sus detractores era el vestigio perjudicial de la organización, al que había que suprimir para que el PRI se democratizara y fuera aceptado nuevamente por la sociedad. Madrazo simbolizaba ese cambio dentro del partido, apareciendo como el único capacitado para revincular al PRI con la ciudadanía. El clivaje intra partidario era claro: Labastida era el candidato oficial del PRI, pero percibido como ilegítimo, mientras que Madrazo era “no oficial”, pero autoproclamado como el legítimo. Todo esto era producto de la pérdida de legitimidad de un partido inevitablemente asociado a su maquinaria oficial y cuya finalidad principal era salvaguardar las cotas de poder adquiridas.

Algo similar puede decirse del conflicto en el Justicialismo: el “kirchnerismo” simboliza “lo nuevo” del peronismo, con lo cual prescinde del aparato partidario como fuente de recursos, al tiempo que se sustenta sobre la gestión de gobierno y aspira, por esa vía, revincularse con la voluntad ciudadana sorteando las estructuras partidarias. El “duhaldismo” por su lado, al representar al sector oficial del partido es asociado con “lo viejo” por aquellos que imploran por una renovación en la dirigencia política, pero al mismo tiempo se apropia de los elementos históricos simbólicos del peronismo, lo que le permite capitalizar al núcleo duro del electorado cautivo.

La evolución de la disputa en el PJ puede quedar planteada en estos términos: mientras cada una de las partes en conflicto consideren que es funcional para ellas mantenerse confrontadas, el fraccionamiento prevalecerá; de lo contrario, se procederá a la reunificación del peronismo. Esta conclusión parece perogrullesca si no se contemplan las particularidades de la situación concreta: por un lado el cisma se plantea entre el sector oficial del partido *versus* el sector oficialista en el gobierno, siendo este último el que rompe filas con la organización, en vistas a que no puede negociar cotas de poder interno con el otro sector.

En los dos casos analizados se trató de partidos oficiales con vocación hegemónica, en los cuales se postuló la realización de internas abiertas para resolver los conflictos intrapartidarios, considerando que por esta vía se democratizarían las estructuras de sendos partidos.

No obstante, como vimos, la democracia interna del partido posee tres dimensiones, de las cuales la selección de candidatos representa el tercer término. Así, si se mantienen inalterados los dos elementos principales —conformación de un sólido proyecto partidario y la elección amplia y mayoritaria de los dirigentes internos— se potencian los efectos negativos de la distorsión de este tercer elemento.

En consecuencia, observamos que, con la incorporación de internas abiertas en partidos fuertemente verticalistas y altamente centralizados —como el PRI y el PJ— no se generan candidatos acordes con los intereses de la ciudadanía; y concomitantemente, el plantel de precandidatos se compone por los mismos dirigentes y se establece mediante las mismas prácticas cuestionadas anteriormente. De esta manera, la apertura de los mecanismos selectivos promueve que los individuos independientes se inmiscuyan en la política por la senda más larvada y caliginosa, cuya opacidad incrementa el recelo que aquéllos sienten por los partidos y, en la medida en que sólo pueden observar la parte más descarnada de la lucha por el poder, esto termina desanimando el genuino involucramiento ciudadano en la vida partidaria.

Finalmente, en partidos con un proyecto centrado en la mera acumulación del poder y con mecanismos restrictivos de selección interna, mediante las primarias, los ciudadanos participan en una sola instancia del dispositivo trifásico que comporta la democracia interna; y, en tanto no se desatranca los canales que conectan democráticamente a los ciudadanos con los aspirantes a cargos públicos, la nominación de candidatos termina apareciendo irremediamente como un proceso de imposición partidaria sobre el cuerpo ciudadano.

