

**Instituto de Investigaciones Gino Germani**

**VII Jornada de Jóvenes Investigadores**

**6, 7 y 8 de noviembre de 2013**

**Marcia Soto**

**Universidad de Buenos Aires**

**marciagsoto@hotmail.com**

**Democracia y Representación**

**Selección de candidatos en el PJ: frente a la Reforma Política de 2009 (1983 – 2011)**

## **Introducción**

Son los partidos políticos el único canal de representación de los intereses de la sociedad civil en los cargos públicos. (Bille, 2001). Cuando un partido recluta a sus candidatos determina qué grupos del electorado serán representados en las políticas públicas efectuadas, una vez instalados en las instituciones políticas. (Cross, 2008). Por ese motivo es imperioso estudiar los mecanismos de selección de candidatos que los partidos emplean.

En Argentina, la Ley 26.571 de Reforma Política introdujo que los partidos políticos deben celebrar internas abiertas de manera obligatoria y simultánea con el objetivo de lograr una mayor democratización interna de éstos. (Pomares, Page y Scherlis, 2011:2). Si bien la nueva legislación se aplicó en pocas elecciones, su análisis es necesario para determinar los cambios que haya podido o no producir en la dinámica interna de los partidos y su implicancia en la representación y definición de políticas públicas.

Cómo impacta la Ley 26.571 de Reforma Política sobre el proceso de selección de candidatos del Partido Justicialista es la pregunta que dio origen a este trabajo. En consonancia, el objetivo general que guiará esta investigación es detectar cambios y continuidades en este proceso tras la implementación de dicha reforma. Para su consecución, realizaremos un estudio comparado donde se analizan la selección de candidatos a cargos legislativos nacionales (diputados y senadores) durante el periodo 1983 – 2011. Recurriremos tanto a fuentes primarias, datos aportados por la Dirección Nacional Electoral, legislación pertinente, cartas orgánicas del PJ, como a fuentes secundarias, construcciones teóricas de diversos actores.

El trabajo se divide en cuatro partes. En la primera se presenta la definición y operacionalización de las variables. En la segunda se evalúan los incentivos institucionales internos y externos al partido. En la tercera se presenta el valor que asumen nuestros

indicadores para aproximarnos a los cambios y continuidades introducidos por la Reforma Política en la modalidad de selección de candidatos a cargos legislativos nacionales en el Partido Justicialista. Finalmente, la conclusión destaca las tendencias más importantes de esta primera aproximación al tema y sugiere algunos tópicos que podrían configurar trabajos de investigación más inclusivos.

## **I. Definición y operacionalización de las variables.**

La investigación procurará detectar cómo se relacionan dos variables. En nuestro estudio se comportará como variable independiente la Reforma Política del 2009 evaluando su posible influencia sobre la variable dependiente, la selección de candidatos a cargos legislativos nacionales. Nuestra unidad de análisis será el Partido Justicialista en el nivel provincial.

### *I.1 Variable independiente: Reforma Política de 2009*

La Reforma Política fue introducida por la Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Aquí, analizaremos sus disposiciones sobre la selección de candidatos. Sin embargo, no bastará con focalizar nuestra atención sobre aquello que dictamina la Reforma Política y sus modificaciones a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos. Tendremos, también, que evaluar qué ocurrió en la práctica. Es decir, cómo actuó el Partido Justicialista frente a lo establecido por la nueva ley. ¿Qué la ley determine ciertos aspectos de la dinámica interna de los partidos políticos implica que éstos se adecuen a ella? ¿O más bien un partido político actúa frente a un contexto institucional y legal de manera diferenciada?

### *I.2 Variable dependiente: Selección de candidatos.*

La selección de candidatos es entendida como el proceso por medio del cual los candidatos que competirán por cargos políticos son elegidos entre una lista de potenciales candidatos. (Slavelis y Morgenstern, 2009:91).

Evaluaremos el proceso de selección de candidatos en dos momentos distintos cuyo punto de inflexión está puesto en el año 2009 con la implementación de la Reforma Política. Evaluar la selección de candidatos implica ciertas dificultades metodológicas. La medición de

una organización informal como es el PJ, es difícil en tanto que la estructura informal del partido no se encuentra contemplada en los estatutos. En consecuencia, existen importantes obstáculos para su conocimiento sistemático y recolección de datos. (Levitsky y Freidenberg, 2007).

Con el objetivo de operacionalizar la variable selección de candidatos, elaboraremos cinco dimensiones a partir de la literatura especializada, a saber:

(1) *Inclusividad*. Refiere al número de personas incluidas en la elección de candidatos. El *selectorade* puede variar de uno a todos los electores de un distrito. (Cross, 2008: 598; Slavelis y Morgenstern, 2009:100).

(2) *Centralización*. Implica determinar dónde son elegidos los candidatos. El proceso de nominación de candidaturas puede estar controlado centralmente por el partido o, por el contrario, los actores claves del proceso pueden estar ubicados en las circunscripciones e incluir miembros, votantes y líderes locales. Es decir, existiría independencia local en la selección de candidatos (Cross, 2008:599; Slavelis y Morgenstern, 2009:99). En consonancia, Bille (2001:367) propone una categorización que da cuenta del grado de centralización vinculando actores nacionales y locales. Las seis categorías detectadas por el autor se encuentran expuestas en el Cuadro 01.

(3) *Organización partidista*. Explicará cómo son electos los candidatos en relación al nivel de burocratización. Supone diferenciar entre aquellos procesos de nominaciones de candidaturas altamente formalizados e institucionalizados en contraste con los basados en redes de patronazgo y vínculos con organizaciones y actores exteriores al partido. Mientras algunos partidos tienen patrones de reclutamiento basados en normas formales otros seleccionan a sus candidatos mediante normas informales. Sin embargo, un alto grado de institucionalización puede estar presente en ambos tipos de nominación (Slavelis y Morgenstern, 2009:101).

(4) *Financiamiento*. Implica detectar de dónde surgen y quien administra los recursos con los que se afrontarán los gastos del partido. (Slavelis y Morgenstern, 2009:102). El financiamiento de un partido puede ser regulado y transparente o, a la inversa, no regulado, no transparente y hasta ilícito. Además, los recursos pueden provenir de fuentes públicas y/o privadas. (Levitsky y Freidenberg, 2007:550-551).

(5) *Regulación estatal*. Evaluaremos aquí la injerencia del Estado en la nominación de candidaturas partidarias y el poder de los partidos en ésta (Hopkin, 2001).

A los fines de simplificar y esquematizar su comprensión, las dimensiones y categorías hasta aquí descriptas se encuentran de forma abreviada en la siguiente tabla:

## Cuadro 01

### Dimensiones y categorías de la variable selección de candidatos.

Dimensiones	Categorías
<b>Inclusividad</b>	Líder del partido
	Pequeña elite del partido
	Institución del partido más amplia
	Todos los miembros del partido
	Todo el electorado
<b>Centralización</b>	Organismos partidarios nacionales controlan completamente el proceso de selección de candidatos.
	Los organismos subnacionales del partido proponen candidatos y los organismos partidarios nacionales toman la decisión final.
	Los organismos partidarios nacionales proponen una lista de nombres de los cuales los organismos subnacionales del partido eligen a aquellos que conformarán la lista final.
	Los organismos subnacionales seleccionan a los candidatos sujetos a la aprobación de los organismos partidarios nacionales.
	Los organismos subnacionales controlan completamente el proceso y toman la decisión final.
	Introducción de la votación de los miembros del partido para seleccionar candidatos.
<b>Organización partidista</b>	Patrones de reclutamiento basados en normas formales
	Patrones de reclutamiento basados en reglas informales: redes de patronazgo y clientelares.
<b>Financiamiento</b>	Regulado y transparente
	No regulado y no transparente
	Público
	Privado
<b>Regulación estatal</b>	Mayor injerencia del Estado, menor del partido político
	Menor injerencia del Estado, mayor del partido político

Fuente: elaboración propia atendiendo a la bibliografía: Cross, 2008; Slavelis y Morgenstern, 2009; Billie, 2001; Hopkin, 2001; Levitsky y Freidenberg, 2007.

## II. Incentivos Institucionales: organización partidaria y reglamentación legal

### II.1. Incentivos internos: Organización informal del PJ y sus consecuencias para la selección de candidatos.

La selección de candidatos a competir por los cargos públicos es, en principio, una disposición propia de los partidos políticos. Por ese motivo, conocer la organización del PJ nos permitirá caracterizar correctamente el proceso de nominación de candidatos.

Detallaremos, en este apartado, la estructura informal del partido teniendo en cuenta tanto la carta orgánica del PJ como la literatura sobre la cuestión.

La informalidad que caracteriza a la organización del PJ supone la falta de correspondencia entre los estatutos del partido y su comportamiento efectivo. Su estructura informal está compuesta por redes personales, clientelares y de patronazgo. También por organizaciones sociales y cívicas que no están afiliadas al partido. Los militantes se comportan sin la promoción oficial del partido y desarrollan actividades y toman decisiones al margen de éste. (Levitsky y Freidenberg, 2007).

En términos generales, el PJ posee una estructura descentralizada. Conviven dentro de este partido elementos diversos y contradictorios sin una burocracia central que pueda coordinar estas subunidades (Levitsky, 2001:50). Contrariamente, su Carta Orgánica estipula una organización burocrática cuyo poder de decisión desciende desde los organismos superiores del partido hacia las unidades territoriales menores.

En la base de la estructura organizativa del PJ se encuentran las Unidades Básicas, contempladas en su Carta Orgánica (Art. 2). Ésta establece ciertos requisitos para la apertura de nuevas Unidades Básicas así como un organismo superior que las regula, el Consejo de Circunscripción, Partido o Departamento. Lejos de comportarse como estas disposiciones formales obligan, las Unidades Básicas actúan autónomamente de la burocracia partidaria. No son creadas por el partido sino por un pequeño grupo de activistas o incluso uno solo, figura conocida como “puntero”. El puntero es un empresario político que controla un territorio determinado, maneja un número de fichas de afiliación y ofrece sus servicios a los líderes interesados (Mustapic, 2004). Las Unidades Básicas tienen vitales funciones para el reclutamiento y selección de candidatos a cargos públicos: suman nuevos miembros, compiten en elecciones internas y participan en la campaña durante las elecciones generales (Levitsky, 2001: 43-45).

Existe a nivel municipal un tipo de organización que no está contemplada en la Carta Orgánica del PJ y, sin embargo, su desempeño debe ser considerado dentro de la estructura informal del partido. Hablamos de las *agrupaciones*. Estas consisten en un conjunto de Unidades Básicas que compiten a nivel local por el poder dentro del partido. En cada municipalidad pueden existir un amplio número de agrupaciones pero sólo algunas son políticamente influyentes. En la búsqueda de votos, las agrupaciones construyen alianzas con punteros. Estos vínculos consisten en un intercambio de recursos. Las agrupaciones ofrecen a los punteros financiación para sus Unidades Básicas, entre otro tipo de recursos materiales para distribuir entre sus adherentes. Los punteros, entonces, movilizan a los partidarios para

su participación en las actividades patrocinadas por la agrupación. Dichos intercambios son posibles por las redes de patronazgos establecidas desde el Estado. Los recursos que pueden obtenerse desde las oficinas del Estado van desde beneficios sociales a distribuir entre las Unidades Básicas, recursos monetarios hasta empleos en la administración pública.

A nivel distrital, la Carta Orgánica del PJ establece la existencia de Congresos distritales tanto en las provincias como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Éstos son representativos de la soberanía local partidaria. Los Congresos distritales asumen, formalmente, la función de designar a los candidatos a cargos públicos mediante el voto de la mitad más uno de los presentes o a través de la elección directa de los afiliados según lo establezca cada Carta Orgánica de cada PJ distrital. (Art.18). En general, en las Cartas Orgánicas provinciales consultadas, se estipula el mecanismo de elecciones internas. Sin embargo y en virtud de la informalidad del PJ, estos órganos de conducción carecen de poder para hacer cumplir sus decisiones a los miembros del partido. Más aún, no son autónomos sino que responden a fuentes de poder diversas de las que establece la estructura formal (Levitsky y Freidenberg, 2007:545-546). En realidad, a nivel provincial las agrupaciones se agregan en *líneas internas* que funcionan como facciones que compiten entre sí. Existen también, como en los diferentes niveles de la estructura informal del PJ, intercambios basados en el patronazgo. (Levitsky, 2001: 48-49). Las líneas internas suelen tener un carácter personalista y no programático. Así, en consonancia con los ciclos electorales, se forman coaliciones circunstanciales a los fines de acumular votos. La conformación de líneas internas no puede dejarse de lado al momento de estudiar la selección de candidatos en el PJ. Las carreras políticas de los aspirantes a cargos pasan necesariamente por estas así como por las otras instancias que hemos descripto (Mustapic, 2002: 154 156).

Finalmente, en la cima de la estructura formal del PJ se encuentra el Congreso Nacional del partido. Según su Carta Orgánica, es el organismo supremo y representa a la soberanía partidaria (Art. 19). En la práctica, el Congreso Nacional no desempeña estas facultades apropiadamente. De hecho, las subunidades que se encuentran jerárquicamente por debajo actúan de manera autónoma de éste. En cuanto a la estructura informal del PJ, no existe alguna organización superior que aglutine a las líneas internas. Con lo cual los líderes provinciales no están unidos bajo una jerarquía central ni a través de lazos horizontales (Levitsky, 2001:49; Levitsky y Freidenberg, 2007:545).

### *II.1.a. Dinámica intrapartidaria y selección de candidatos en el PJ (1983 – 2003)*

La informalidad organizativa del PJ se reproduce en su selección de candidatos en tanto que las carreras políticas se deben a redes de patronazgo: los peronistas ascienden por las filas del partido a través de las agrupaciones controladas por jefes locales y provinciales.

Si bien la Carta Orgánica del PJ estipula una organización burocrática cuyo poder de decisión desciende desde los organismos superiores del partido hacia las unidades territoriales menores, el poder de decisión sobre la nominación de candidaturas no se comporta de esta manera. En realidad, se da una relación inversa: las autoridades superiores descansan sobre las de menor nivel. En consecuencia, podrán acceder a las candidaturas quienes obtengan el apoyo de las distintas unidades informales que conforman al partido. Así, las carreras partidarias se forjan lejos de la burocracia formal del partido para tener lugar de manera ascendente: desde las unidades básicas hasta las líneas internas. Quien aspira a un cargo tanto electivo como dentro del partido debe lograr el apoyo de los dirigentes de menor nivel capaces de movilizar la base de afiliados. (Mustapic, 2002:154).

No debe dejar de mencionarse que es en el nivel provincial donde se ubican tanto las carreras políticas como su base de apoyo y, en consonancia, los gobernadores ejercieron un papel clave en la selección de candidatos. La organización partidaria, en este nivel, está dominada por uno o pocos políticos. Básicamente, el liderazgo partidario está asentado sobre lazos de patronazgo y clientelares indispensables para el control de la *máquina partidaria*. Las máquinas o aparatos están compuestas por dirigentes de los distintos niveles de la estructura informal. (Tula y De Luca, 2011).

El peronismo ha apelado, en el periodo analizado, a múltiples formas de selección de candidatos. La celebración de *elecciones internas* es una de ellas. El retorno de la democracia trajo consigo la realización de elecciones primarias cada vez más frecuentemente: el PJ a nivel provincial apeló a este mecanismo a partir de la victoria de los renovadores en 1989 y hasta el 2001. Posteriormente, la realización de elecciones internas empezó a declinar. (Tula y De Luca, 2011: 75-81). La consecución de elecciones internas tiene lugar cuando no hay acuerdo entre los líderes rivales sobre la conformación de una lista única o hay disparidad entre el peso de los diferentes dirigentes. (Mustapic, 2002: 159 -161). En las elecciones internas compiten entre sí máquinas partidarias donde el electorado que deben cautivar corresponde a afiliados del PJ e independientes, es decir, aquellos que no están afiliados a otros partidos. La victoria en una elección primaria depende principalmente de la disposición de recursos materiales para movilizar a los votantes. (De Luca, Jones y Tula, 2009: 279 -280).

La *ley de lemas* constituye otro mecanismo de nominación de candidaturas. En algunas provincias controladas por el PJ fue posible impulsar la adopción de la ley de lemas o

Doble Voto Simultáneo Acumulativo. La candidatura ganadora es determinada por el electorado simpatizante del partido que elige, en particular, un determinado sub-lema. Así, la nominación de candidatos se traslada del ámbito interno del PJ y se resuelve fuera del mismo por el voto de los electores. (Mustapic, 2002:160; Galván, 2009:13).

*Ir por afuera* es un mecanismo informal de selección de candidatos que el PJ no se ha privado de usar. Varios candidatos del partido compiten entre sí en las elecciones generales, sin embargo, esa facción no es expulsada del partido. Así, la selección de candidaturas se somete a todo el electorado. (Malamud, 2011; Galván, 2009).

### *II.1.b. Algunas tendencias de los años kirchnerista: su repercusión en la selección de candidatos en el PJ.*

En los últimos años, una importante ruptura tuvo lugar con respecto a la dinámica política hasta a acá comentada. Y es que existe una fuerte tendencia al centralismo político donde los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Kirchner después, lograron el limitar la autonomía provincial y, simultáneamente, lograr el apoyo nacional. El centralismo se evidencia en el comportamiento estratégico que adoptan los gobernadores al alinearse políticamente con el gobierno nacional. (Gervasoni, 2011).

Un cambio en las reglas electorales fue crucial en este sentido. Hasta el año 2005, el Código Electoral Nacional habilitaba a los gobernadores a convocar y definir la fecha de las elecciones de legisladores nacionales. Como consecuencia, las elecciones legislativas nacionales se realizaban en cada provincia junto a las de autoridades provinciales y separadas de la selección de diputados nacionales de otras provincias. En otros términos: el ejecutivo nacional no influía en la selección de candidatos a cargos públicos mientras que los gobernadores establecían legisladores afines. El kirchnerismo le puso punto final a esta situación cuando decidió reformar el Código Electoral Nacional unificando el calendario electoral. Al realizarse todas los comicios para diputados y senadores el mismo día en todo el país, se nacionalizó la elección de manera que los gobernadores del PJ debían definir claramente si apoyar o no al presidente. En pocas palabras, el liderazgo ejecutivo logró el respaldo de los gobernadores. (Scherlis, 2011).

Otro hecho que evidencia una transformación en la dinámica interna del PJ es la estrategia empleada por los Kirchner para establecer vínculos políticos directamente con los intendentes evitando la influencia de los gobernadores. (Lodola, 2011).



Párrafo aparte merecen los candidatos a legisladores del PJ que no realizan una carrera política en términos tradicionales sino que pueden acceder al cargo sin tener vínculos con las unidades de base capaces de movilizar al electorado. Aquellos que realizan carreras políticas a partir de una designación presidencial carecen de autonomía ante el presidente y no constituyen un contrapeso a su figura. (Scherlis, 2012:64).

Todo lo expuesto hasta el momento se traduce en un cambio en la dinámica interna de selección de candidatos en el PJ donde las unidades de su estructura informal se vinculan de forma diferente. Al tiempo que la realización de elecciones internas para la selección de candidatos disminuyó, el liderazgo político presidencial se fortaleció y gobernadores e intendentes se alinearon con éste. Ahora la decisión sobre la conformación de listas a legisladores nacionales emana de la cúpula a la base.

## *II.2. Incentivos externos: Reglamentación legal*

Hasta ahora hemos descripto las características que asume la selección de candidatos en el orden intrapartidario. Pero debemos considerar también el marco institucional en el opera el Partido Justicialista. Las instituciones y reglas formales crean incentivos a los partidos políticos para comportarse de determinada manera pero éstos dan repuestas diferenciadas ante estos incentivos. Así, tanto variables institucionales como partidistas interactúan para determinar el proceso de selección de candidatos. (Slavelis y Morgenstern, 2009: 86 -89).

### *II.2.a. Acerca del marco legal antes de la Reforma Política del 2009*

En nuestro país, la normativa vigente durante los años previos a la Reforma Política corresponde a la Constitución Nacional, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, el Código Electoral Nacional, la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos y las cartas orgánicas del PJ. Algunas de estas normas, como veremos más tarde, han sido modificadas por la Ley 26.571 de Reforma Política.

Debido a que la regulación derivada de la legislación era laxa, los partidos políticos y, en particular, el PJ seleccionaron a sus candidatos a legisladores nacionales con plena autonomía. (Tula y De Luca, 2011:75).

Comenzaremos analizando algunas disposiciones de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos pertinentes para la determinación del proceso de selección de candidatos. La Ley

23.298 establece en su artículo segundo que corresponde a los partidos políticos de forma exclusiva la nominación de candidatos a cargos públicos. Sin embargo, según el artículo siguiente, los partidos políticos deben tener una organización interna democrática para lo cual deben celebrar elecciones internas periódicas a los fines de elegir candidatos. Más adelante, en su artículo 50, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos determina que una de las condiciones bajo la cual puede caducar la personería jurídica de un partido es la no realización de estas elecciones en un lapso de cuatro años. Así, se introducen las elecciones internas como condición sustancial para la existencia de un partido político. Sin embargo, las internas se regirán por la Carta Orgánica de cada partido y sólo subsidiariamente por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y la legislación electoral aplicable (Art. 29). Según la Carta Orgánica del PJ, son los Congresos distritales quienes designan a los candidatos a cargos públicos mediante el voto de la mitad más uno de los presentes o a través de la elección directa de los afiliados. De esta forma, si bien los partidos deben elegir obligatoriamente candidatos y cargos partidarios mediante internas, gozan de una vasta libertad para determinar cómo y cuándo llevarlas a cabo.

En cuanto a la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, quizás uno de los aspectos más importantes sea la existencia de un sistema mixto de financiamiento partidario donde los partidos políticos obtendrían recursos aportados tanto por el Estado como por fuentes privadas. El mismo criterio se empleaba en cuanto a la contratación de espacios audiovisuales: si bien el Estado les proporcionaba espacios gratuitos, los partidos podían disponer de espacios de publicidad electoral a través de recursos propios.

Por su parte, la Carta Orgánica del PJ, en su artículo 37, se acopla a las disposiciones de la Ley de Financiamiento Político. Según su artículo 35, los recursos del Partido se conformarán a partir de, por un lado, las contribuciones de los afiliados y, por otro, los aportes, donaciones o ingresos que se efectuaran voluntariamente y que no están prohibidas por las leyes. Estos recursos serán administrados por el Consejo Nacional.

### *II.2.b. Sobre la Ley 26.571 de Reforma Política*

En el 2009, la Ley 26.571 de Reforma Política modificó aspectos sustanciales de la legislación que hemos analizado hasta el momento. La democratización interna de los partidos políticos era uno de los objetivos que se intentaba alcanzar. Por consiguiente, se introducen cambios en el proceso de selección de candidatos a cargos públicos a los fines de lograr mayor representatividad y legitimidad de éstos.

Fundamental es la introducción del sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la designación de candidatos a cargos electivos nacionales (Art. 14). Este nuevo mecanismo resulta, en principio, un cambio importante para el proceso de selección de candidatos: la nominación de las candidaturas deja de ser una prerrogativa propia de los partidos políticos en tanto que ahora deben someterse a la elección de todo el padrón electoral. De esta manera, todos los ciudadanos, no sólo los afiliados o independientes, pueden participar de la selección de candidatos de los partidos políticos. (Pomares, Page y Scherlis, 2011:2).

¿En qué consisten las elecciones primarias? Todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un sólo acto electivo aun en aquellos casos en que se presentase una sola lista. (Art. 19).

Si bien es el Poder Ejecutivo quien convoca a elecciones primarias (Art. 20) los partidos conservan el poder de determinar quienes ocuparán las candidaturas. Así, la designación de los precandidatos y los requisitos que éstos deben cumplir es exclusiva de las agrupaciones políticas, aunque deben respetar sus respectivas cartas orgánicas y la legislación antes mencionada.

En las elecciones primarias deben votar todos los electores (Art. 23) quienes tienen que emitir un solo voto por cada categoría de cargos a elegir, pudiendo optar por distintas listas de diferentes agrupaciones políticas (Art. 24).

En cuanto a la Ley de Financiamiento Político. Una de las modificaciones más importantes que introdujo la Reforma Política es la que concierne a la distribución de los espacios audiovisuales (Art. 56). La novedad reside en la prohibición a la que están sometidos tanto las agrupaciones políticas como los candidatos oficializados de contratar o adquirir espacios en cualquier modalidad de radio o televisión, para promoción con fines electorales. Así, no podrán contar con más espacios publicitarios que los otorgados por el Estado.

Además, en su artículo 58, la Ley de Reforma Política regula el financiamiento privado pretendiendo identificar claramente a los donantes. En este sentido, las contribuciones de las personas físicas deberán realizarse por medios que permitan la identificación del donante y deben estar respaldadas con los comprobantes correspondientes. En el informe final de campaña se deberá informar la identificación de las personas que hayan realizado las contribuciones o donaciones. En consonancia, queda prohibida toda donación o contribución a una agrupación política por personas de existencia ideal.

### **III. Cambios y Continuidades: Selección de Candidatos en el PJ (1983-2011)**

#### *III.1. Elecciones 2011: ¿Qué pasó con la Reforma Política?*

Como hemos visto anteriormente, no necesariamente las normas y el comportamiento de los partidos políticos se corresponden. Si bien la Reforma Política introdujo importantes cambios en el proceso de selección de candidatos, ¿hasta qué punto el PJ se acopló a las nuevas disposiciones que la ley le deparaba? En esta sección procuraremos visualizar cómo se llevó a cabo la nominación de candidatos en el PJ con motivo de las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias.

Las elecciones primarias abiertas se realizaron por primera vez el 14 de agosto del año 2011. Como se ha señalado más atrás, todos los partidos estaban obligados a presentar candidatos en las elecciones primarias independientemente de si sólo postularan una lista. ¿Qué ocurrió efectivamente? El PJ presentó en la mayoría de las provincias listas únicas para los cargos de diputados y senadores nacionales. Las únicas excepciones fueron Formosa, San Luis y Santa Fe en la categoría diputados nacionales y Formosa y San Luis en la elección de precandidatos a senadores nacionales. (Véase anexo). En este sentido, la competencia entre listas internas del PJ fue muy baja. Así, las PASO funcionaron como un mecanismo de selección de candidatos sólo en tres de los veinticuatro distritos donde estaban en juego las bancas de diputados nacionales y en dos de ocho provincias que elegían precandidatos a senadores nacionales.

#### *III.2. Comparando dimensiones*

Hasta el momento hemos descripto de manera general la estructura informal del PJ y la normativa que regula la nominación de candidaturas. Ahora, nos propondremos hacer evidentes los cambios y continuidades en el proceso de selección de candidatos tras la Reforma Política del 2009. Para ello, evaluaremos el desempeño del PJ en relación a las cinco dimensiones que nos permiten operacionalizar la variable selección de candidatos, a saber: inclusividad, centralización, organización partidaria, regulación estatal y financiación.

- *Inclusividad*

En primer lugar, veamos quienes constituyen el *selectorade* del PJ en el periodo previo a la Reforma Política, es decir, quienes eligieron las candidaturas de este partido antes del 2009. En este momento debemos prestar una minuciosa atención a las diversas variables que asume la selección de candidatos. Como hemos expresado anteriormente, no hay un patrón formal único.

En virtud de las distintas formas que podía asumir la selección de candidatos en PJ antes del año 2009, el *selectorade* está compuesto por: (1) El elenco directivo, en los casos en que, como la Carta Orgánica del PJ lo establece, las candidaturas sean dirigidas mediante el voto de la mitad más uno de los presentes de cada Congreso Distrital. (2) Todos los afiliados del partido si se realizan elecciones internas. (3) Todo el electorado, en el caso que el PJ se presente en la elección general como lema con sus respectivos sublemas.

Ahora bien, ¿quiénes participaron en la selección de candidatos del PJ para la elección de 2011, es decir, tras la implantación de la Reforma Política? Nuevamente debemos distinguir entre los aspectos formales e informales. De acuerdo a la Ley 26.571 de Reforma Política, todos los electores deben votar en las primarias abiertas. Es decir, el *selectorade* es totalmente inclusivo ya que cualquier elector sea afiliado, independiente o, incluso, afiliado de otro partido, puede emitir su voto para seleccionar las candidaturas del PJ. En la práctica, hemos visto, que la mayor parte de las listas que presentó el PJ fueron únicas. Es decir, el elector no ha podido elegir entre candidatos del partido ya que esta opción sólo estaba disponible en pocos distritos. En consecuencia, la nominación de candidatura fue producto de la estructura informal del partido pero esta vez en forma inversa a la tradicional: podríamos inferir que la tendencia al fortalecimiento del liderazgo presidencial y la alineación política de las unidades menores al presidente dan como resultado un *selectorade* restringido donde es el líder político del partido quien tiene notoria influencia en la selección de candidatos a cargos públicos.

- *Centralización*

El PJ presenta una estructura descentralizada (Mustapic, 2002; Levitsky, 2001). La descentralización supone que la dinámica de la competencia interna del partido a los fines de elegir candidatos replica las diferentes unidades electorales del distrito donde se desempeña (Mustapic, 2004). Esta descentralización se hace evidente en la selección de candidatos del PJ en los años previos a la Reforma Política: la decisión de las candidaturas no está concentrada en la cúpula del partido sino que todos los organismos formales e informales de los diferentes

niveles de la estructura del PJ son necesarios a la hora de definir quiénes serán candidatos a cargos públicos.

Formalmente, la Carta Orgánica del PJ dispone que el mecanismo de selección de candidatos corresponde a los Congresos Distritales. Así, los organismos provinciales son quienes eligen a los candidatos ya sea mediante su voto o disponiendo de elecciones internas. La decisión estaría, en principio, ubicada en el ámbito provincial y no en el nacional. Informalmente, debemos recordar nuevamente la importancia que asumen los actores y organizaciones locales al momento de seleccionar candidatos.

La descentralización se encuentra, incluso, incentivada por la legislación. En efecto, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos reconoce tanto partidos de distritos como partidos nacionales. (Art. 7 y 8, respectivamente). Así, la organización distrital tiene existencia propia y predomina sobre la nacional (Mustapic, 2004). Esto se debe a que un partido nacional puede formarse cuando un partido de distrito con presencia en cinco o más distritos decide actuar en el orden nacional.

Pero las elecciones del 2011 presentan un nuevo escenario marcado por la centralización política. La baja competitividad interna real evidencia la pérdida de autonomía provincial y su alineación al liderazgo presidencial. Básicamente, el líder nacional controla completamente el proceso de selección de candidatos.

- *Organización partidista*

¿Los patrones de reclutamiento de candidatos de PJ han sido formales o informales, es decir, qué tan burocráticos son? En término netamente formales, la selección de candidatos, hemos expresado, se encuentra en la órbita de los Congresos distritales que deben emitir su voto o convocar a elecciones internas. Sin embargo, los organismos formales carecen de poder de decisión e, incluso, de autonomía frente a los actores provinciales, locales y barriales. Las candidaturas se eligen en función de las redes de patronazgo y clientelares. Además, no se adopta ni en todas las circunscripciones ni en todo momento un mismo mecanismo. Como producto de lo expuesto, el nivel de burocratización tiende a ser bajo en tanto que los mecanismos patronales y clientelares no se encuentran plasmados en los estatutos del partido. Sumado a que aquello que se establece sobre la selección de candidatos es constantemente pasado por alto. En realidad, el proceso de nominación de candidaturas no sigue normas formales. (Levitsky y Freidenberg, 2007).

La Ley 26.571 de Reforma Política impuso a los partidos la expresa obligación de realizar primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Pero esa disposición no implicó que el PJ asumiera las primarias como una instancia de selección de sus candidatos. Más bien, en la mayoría de los PJ provinciales se mantuvo esa baja burocratización, en tanto desapego a las normas formales, de la que hemos hablado. Si bien el PJ se presentó a las elecciones primarias lo hizo, con la excepción de pocas provincias, con listas únicas. Nuevamente, han imperado las reglas y organizaciones informales en lugar de las formales en la selección de candidatos del partido en cuestión lo cual indica la falta de burocratización del PJ. Que la ley imponga determinados comportamientos a los partidos políticos no significa que tengan exactamente el efecto deseado sobre ellos.

En consecuencia, en los dos periodos analizados, el proceso de selección de candidatos no se guió por criterios formales sino que imperaron las redes informales. En pocas palabras, el PJ exhibe un nivel de burocratización bajo.

- *Financiación*

El PJ se financia principalmente por canales informales. En cuanto a la financiación privada, imperan las contribuciones particulares independientemente de los balances y controles que exige la ley. No obstante, son los fondos del financiamiento público no regulado los que predominan. Éstos se administran a través de las redes de patronazgo. Recuérdese que gran parte de los vínculos que se generan entre los diferentes niveles de la estructura informal del PJ se entablan a través del intercambio de recursos que pasan por las manos de las líneas internas, agrupaciones, unidades básicas y punteros. También se apela a la malversación de los recursos del Estado. Estos recursos no son controlados ni distribuidos por la burocracia del partido. Así, predominan los fondos no regulados y poco transparentes (Levitsky y Freidenberg, 2007: 550–558).

Formalmente y a partir de las modificaciones introducidas a la Ley de Financiamiento Político, los cambios en la financiación del proceso de selección de candidatos son visibles. La mayor injerencia del Estado y la regulación de los aportes privados sumados a la imposibilidad de los partidos de contratar espacios audiovisuales por cuenta propia hacen que el financiamiento se vuelva más transparente. Cabe preguntarse si los cambios en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos generaron, en la práctica, la reducción de la financiación del PJ por canales informales. Esta pregunta excede el mero análisis de la normativa vigente.

- *Regulación Estatal*

Teniendo en cuenta la normativa vigente en los años previos a la Reforma Política, podemos decir que la regulación estatal frente a la selección de candidatos de los partidos políticos es más bien baja. Según lo establece la propia Ley Orgánica de los Partidos Políticos, son éstos los únicos que pueden nominar candidatos a cargos públicos aunque les exige la realización de elecciones internas para mantener su personería jurídica. Estas elecciones internas se rigen según la Carta Orgánica de cada partido.

Formalmente, mediante la reforma introducida por la Ley 26.571, el Estado impone a los partidos realizar elecciones primarias abiertas. Las agrupaciones políticas designarán a sus precandidatos según los criterios que crean convenientes pero no podrán intervenir en los comicios generales bajo otra modalidad que postulando a los precandidatos que resultaron electos en la elección primaria. El Poder Ejecutivo Nacional convocará las elecciones primarias siendo la Justicia Nacional Electoral quien organice los actos y procedimientos electorales. Asimismo, la financiación de la campaña electoral, las boletas de sufragio, la elección y el escrutinio son aspectos de las elecciones primarias que están controlados y regulados por el Estado a través de la Justicia Nacional Electoral y la Dirección Electoral Nacional. .

De esta manera vemos algunas diferencias en nivel de injerencia del Estado y de los partidos políticos en el mecanismo de selección de candidatos. En los años previos a la Reforma Política se exigía a los partidos la realización de elecciones internas siendo éstos quienes controlaban el proceso. Actualmente, tras la sanción de la Ley de Reforma Política, el Estado impone a los partidos la realización de elecciones primarias abiertas y, a su vez, controla la organización de la elección.

Pero que el PJ haya presentado candidaturas a las elecciones primarias no significa que su mecanismo de selección de candidatos, por acción del Estado, haya cambiado. En realidad, debemos decir una vez más, las PASO funcionaron como mecanismo de selección de candidatos sólo de manera residual en las tres provincias donde el PJ presentó más de una lista para el cargo de diputados nacionales y en las dos para el cargo de senadores nacionales. Así, el PJ retuvo un importante poder sobre la nominación de sus candidatos para la elección general.

#### **IV. Conclusiones**



Uno de los objetivos que se pretendía alcanzar a partir de la Ley 26.571 de Reforma Política y sus modificaciones al mecanismo de selección de candidatos de los partidos políticos era la democratización interna de éstos. Se consideraba que si toda la ciudadanía participaba en la nominación de candidatos para las elecciones generales, se obtendría como resultado un vínculo más sólido entre la sociedad civil y los partidos políticos en términos de representación. Cabe preguntarse si tales objetivos han sido alcanzados al menos en la unidad de análisis que nos corresponde, a saber, el Partido Justicialista.

El concepto de democracia interna supone incluir mecanismos competitivos y la participación de los afiliados en el proceso de toma de decisiones. (Freidenberg, 2006: 3). El grado de democratización interna de los partidos políticos suele medirse en función de la centralización e inclusividad que evidencia el proceso de selección de candidatos de un partido: menos centralización y más inclusividad suponen mayores niveles de democracia interna. (Freidenberg, 2006; Gallo, 2007, Bille, 2001, Cross, 2008)

En virtud del valor que han asumido las variables de inclusividad y centralización, es evidente que el PJ no utilizó el potencial democratizador de la reforma sino que optó por centralizar el proceso de selección de candidaturas. Es más: en términos comparados el proceso era más y no menos democrático en el PJ antes de la reforma en la categoría para cargos legislativos nacionales que luego de ella. Si durante los años precedentes a la reforma en la selección de candidatos de este partido participaban, mediante elecciones internas y presentación de sublemas o facciones que iban “por fuera”, todos los afiliados al partido o todo el electorado, el periodo kirchnerista trae una concentración de este mecanismo en un único líder: el presidente. En pocas palabras, el proceso de selección de candidatos es menos inclusivo. La variable centralización, por su parte, se comporta en sentido contrario. Antes de la reforma, hemos visto, el PJ evidenciaba una estructura descentralizada donde las subunidades locales y provinciales de su estructura informal cumplían un rol importante al momento de seleccionar candidatos. Contrariamente, en los últimos años el partido en cuestión asistió a un proceso de centralización donde el liderazgo nacional controla el proceso de selección de candidatos.

En resumidas cuentas, la Ley de Reforma Política perseguía una democratización de la selección de candidatos de los partidos políticos abriendo sus candidaturas a la sociedad toda. Paradójicamente, en el PJ se da el proceso inverso.

Este trabajo constituye una aproximación a la temática. De ninguna manera pretende ser concluyente. Sin lugar a dudas, el impacto de la Ley de 26.571 deberá ser evaluado de manera más inclusiva con el transcurso de nuevas elecciones. Se desprenden, también, de esta

exposición la posibilidad de desarrollar una agenda de investigación alternativa. En este sentido, es viable un estudio más extenso de la paradoja del comportamiento del PJ. También resulta interesante analizar que ocurrió en los distritos donde el PJ en contraste con la tendencia general, presentar una sola lista, optó por democratizar presentando más de una lista por categoría. Surge así la pregunta sobre qué factores explicarían el comportamiento más competitivo del PJ en estos distritos.

La Reforma Política y sus consecuencias para la dinámica interna del PJ es una cuestión que amerita más atención por parte de investigaciones futuras. Por el momento, estas líneas constituyen un primer intento por entender un proceso tan complejo y actual como lo es la temática propuesta.

## ANEXO

**Tabla 01**

**Listas internas en la categoría Senadores Nacionales presentadas por el PJ en las elecciones primarias (2011)**

<b>Provincia</b>	<b>Listas presentadas por el PJ –Senadores Nacionales</b>
<b>Buenos Aires</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
<b>Formosa</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
	Lista "Azul Peronismo Causa Popular"
<b>Jujuy</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
<b>La Rioja</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
<b>Misiones</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
<b>San Juan</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
<b>San Luis</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
	Lista "Rojo Punzó"
<b>Santa Cruz</b>	Lista "2 Celeste y Blanca K"

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral.

**Tabla 02**

**Listas internas en la categoría Diputados Nacionales presentadas por el PJ en las elecciones primarias (2011)**

<b>Provincia</b>	<b>Listas presentadas por el PJ –Diputados Nacionales</b>	<b>Provincia</b>	<b>Listas presentadas por el PJ –Diputados Nacionales</b>
<b>Buenos Aires</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"	<b>La Rioja</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
<b>Capital Federal</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"	<b>Mendoza</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
<b>Catamarca</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"	<b>Misiones</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"

<b>Chaco</b>	Lista A "2 - Celeste y Blanca K - 17 de Octubre"	<b>Neuquén</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
<b>Chubut</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"	<b>Río Negro</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
<b>Córdoba</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"	<b>Salta</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
<b>Corrientes</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"	<b>San Juan</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
	Lista B 1 "Primero mi Provincia C"	<b>San Luis</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"
<b>Entre Ríos</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"		Lista "Rojo Punzón"
<b>Formosa</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"	<b>Santa Cruz</b>	Lista "2 Celeste y Blanca K"
	Lista "Azul Peronismo Causa Popular"	<b>Santa Fe</b>	Lista A "Celeste y Blanca - Santa Fe para Todos"
<b>Jujuy</b>	Lista A "2 Celeste y Blanca K"	<b>Santiago del Estero</b>	Lista A "Celeste y Blanca K"
<b>La Pampa</b>	Lista A "Frente para la Victoria"	<b>Tierra del Fuego</b>	Lista A "Celeste y Blanca K"

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral.

## Bibliografía

Carta Orgánica del Partido Justicialista Nacional. Disponible en: [www.pj.org.ar/](http://www.pj.org.ar/)

Cross, William (2008) *Democratic Norms and Party Candidate Selection: Taking Contextual Factors into Account*, en Party Politics, Vol. 14, N° 5, 596-619.

De Luca, Miguel; Jones, Mark y Tula, María Inés (2009). *De Internas, Aparatos y Punteros: la selección de candidatos a diputados nacionales en Argentina (1985- 2005)*, en Freidenberg y Alcántara Sáez (Comps.) Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático, Universidad de Salamanca y Universidad Autónoma de México, México, Pp. 269-298.

Dirección Nacional Electoral. <http://www.elecciones.gov.ar/>

Freidenberg, Flavia (2006). *Democracia Interna: un reto ineludible de los partidos políticos*, en Revista de Derecho Electoral, N°1.

Gallo, Adriana (2007). *Representatividad partidaria y nominación de candidatos. Análisis de internas abiertas presidenciales en América Latina*. Documento de Trabajo N° 170, Universidad de Belgrano. Disponible en la red: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/170\\_gallo.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/170_gallo.pdf)

Galván, Facundo (2009). "¡Vamos por afuera!". *Investigando los factores que favorecen las disidencias electorales en el peronismo (1983- 2007)*, Paper IX Congreso SAAP.

Gervasoni, Carlos (2011), *La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo*, en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coordinadores), *La política en tiempos de los Kirchner*, EUDEBA: Buenos Aires.

Hopkin, Jonathan (2001). *Bringing The Members Back In? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain*, en Party Politics, op. cit (343-361)

Lars, Bille (2001). *Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties (1960-1990)*, en Party Politics, Vol. 7, N° 3: 363-380.

Lodola, Germán (2011). *Gobierno Nacional, gobernadores e intendentes en el periodo kirchnerista*, en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coordinadores), *La política en tiempos de los Kirchner*, EUDEBA: Buenos Aires.

Levistky, Steven y Freidenberg, Flavia (2007) *Organización Informal de los Partidos en América Latina*, en Desarrollo Económico, V. 46, N° 184.

Levitsky, Steven (2001). *An 'Organised Disorganisation': Informal Organisation and the Persistence of Local Party Structures in Argentine Peronism*, Journal of Latin America Studies, Vol. 33, Part 1.

Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (Ley 26. 571). Disponible en:  
<http://www.elecciones.gov.ar/normativa/normativa.htm>

Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 23.298). Disponible en:  
<http://www.elecciones.gov.ar/normativa/normativa.htm>

Código Electoral Nacional. Disponible en:  
<http://www.elecciones.gov.ar/normativa/normativa.htm>

Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (Ley 26.215). Disponible en:  
<http://www.elecciones.gov.ar/normativa/normativa.htm>

Malamud, Andrés (2011). *Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado*, en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coordinadores), *La política en tiempos de los Kirchner*, EUDEBA: Buenos Aires.

Mustapic, Ana María (2002). *Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático*, en El Asedio a la Política, Cavarozzi, M. y Abal Medina, J.M. (comps.), Homo Sapiens, Rosario.

Mustapic, Ana María (2004). *La reforma política en los partidos*, en La Ciudad Futura, N°55: 10-13.

Pomares, Julia; Page, María, y Scherlis, Gerardo (2011). *La primera vez de las primarias: logros y desafío*, Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°97, CIPPEC, Buenos Aires.

Scherlis, Gerardo (2011). *El Kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político*, en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coordinadores), *La política en tiempos de los Kirchner*, EUDEBA: Buenos Aires.

Scherlis, Gerardo (2012). *Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista*. América Latina Hoy, vol. 62: pp. 47-77.

Slavelis, Peter y Morgernstern, Scott (2009). *Reclutamiento y Selección de Candidatos en América Latina: un marco para el análisis*, en Freidenberg y Alcántara Sáez (Comps.) Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático, Universidad de Salamanca y Universidad Autónoma de México, México, Pp. 85-130.

Tula, María Inés y De Luca, Miguel (2011). *Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner*, en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coordinadores), *La política en tiempos de los Kirchner*, EUDEBA: Buenos Aires.