

De la maquinaria partidaria a la industria electoral. Continuidades e incentivos institucionales en la Argentina: del radicalismo al kirchnerismo*

LUCÍA CARUNCHO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

caruncholucia@gmail.com

El artículo analiza los efectos de las reglas electorales sobre la competencia política en el período 1983-2011, haciendo especial hincapié en la nominación de candidatos, en los cambios introducidos por la reforma constitucional y en la Ley 26571 que introdujo las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Se establece que, más allá de los intentos de democratización, persisten de parte de la elite un conjunto de prácticas informales que tienen consecuencias negativas sobre la dinámica interna de los partidos. Este escenario debilitó las instituciones burocráticas y favoreció el nacimiento de una industria electoral que reforzó el rol de los liderazgos en la organización política, dando lugar a una competencia que podría caracterizarse como “parricida”; toda vez que, frente a la imposibilidad de competir formalmente por los cargos, los actores con intereses electorales generan alianzas estratégicas para derrotar a los líderes y garantizarse el acceso a la contienda abierta.

“Un día, los hermanos expulsados se aliaron, mataron y devoraron al padre, y así pusieron fin a la horda paterna. Unidos osaron hacer y llevaron a cabo lo que individualmente les hubiera sido imposible”.

SIGMUND FREUD (1991: 143)

Introducción

En 1983, ante la apertura democrática en la Argentina, los partidos políticos fueron los principales encargados de recomponer la competencia electoral, dentro de un espacio que ofreció nuevas oportunidades para la construcción de instituciones democráticas. Sin embargo, el contexto de creciente inestabilidad económica y presión social que atravesó el país, obstruyó la voluntad democratizadora. En el corto plazo, la inmediatez con la

* La autora agradece a Juan Martín Galeano por su contribución.

que se llevó adelante la transición, incentivó la coordinación informal de la contienda política con el objeto de garantizar las elecciones y la permanencia del régimen democrático. En el largo plazo, la persistencia de estas prácticas debilitó la integración nacional de los partidos y su función representativa, generando un terreno fértil para el fortalecimiento de los liderazgos y la emergencia de etiquetas electorales alineadas tras la bandera de la “nueva política”. Este marco debilitó la burocracia partidaria, profundizó la necesidad de apoyo territorial y terminó por consolidar patrones de organización informal, donde las decisiones partidarias quedaron supeditadas a la capacidad de negociación de la dirigencia política. Concretamente, ello se reflejó en el incremento de la volatilidad electoral, la mayor dispersión del voto, la fragmentación del sistema de partidos y la territorialización¹ de la competencia. Características todas ellas, que tienen un efecto regresivo sobre el régimen democrático (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007).

A mediados de la década del '90, los sucesivos gobiernos emprendieron un conjunto de reformas con el objeto —explícito— de democratizar el proceso de selección de candidatos y promover la participación ciudadana en el ámbito político. Estas iniciativas motivaron la producción de valiosos estudios académicos centrados en el contexto argentino (Mainwaring y Scully, 1995; Mustapic, 2000; Alcántara Saéz, 2002; Calvo y Escolar, 2005; De Luca, 2005; Leiras, 2007; Tula y De Luca, 2011; Scherlis, 2011), donde quedó demostrada la existencia de un conjunto de prácticas informales de parte de la elite política que obstruyen los intentos de democratización, y que alteran, en gran medida, los efectos institucionales.

Siguiendo una perspectiva institucional, el presente artículo se centra en los cambios electorales dentro de los períodos 1983-2001/2002 y 2003-2011, haciendo especial hincapié en la dinámica interna de los partidos y en la sanción de la Ley 26571 de “Democratización de la Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, de 2009, en la que se implementaron las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Se constata que las reformas implementadas no han logrado revertir el predominio de la organización informal de la contienda. Se argumenta, por un lado, que los mayores beneficios redistributivos y el amplio margen de acción que otorga la informalidad generan fuertes incentivos para mantener el estado actual de cosas. Por otro, que una efectiva democratización de los procesos electorales

¹ Según Leiras (2007) la “territorialización” se manifiesta, por un lado, a través de la “disgregación federal” que refiere a que el voto para los mismos cargos se distribuyen entre diferentes partidos, entre distintas provincias. Por otro, a través de la “desnacionalización”, que implica que los principales partidos en competencia obtienen proporciones semejantes de votos en distintas provincias (Leiras, 2007: 27).

implica una nueva distribución del poder que los actores políticos no están, en todos los casos, dispuestos a dar.

De este modo, el debilitamiento de las maquinas partidarias y la emergencia de una industria electoral asentada sobre la homologación entre el líder y el partido ha dado lugar a un tipo de competencia que podría denominarse “*parricida*”. Esto quiere decir que frente a la imposibilidad de competir formalmente por la nominación, y ante la ausencia del beneplácito del líder, los actores políticos con intereses electorales buscan generar alianzas (hacia el interior o entre distintos partidos) que derroten a los liderazgos, y con ello hacerse de la dirección política de la industria electoral. Este comportamiento, si bien no es nuevo, se ha intensificado a partir de 2001 y ha dado lugar a la proliferación de etiquetas electorales, así como a un conjunto de coaliciones estratégicas que no solo debilitan la maquinaria partidaria, sino que además se organizan independientemente de las tradicionales definiciones programáticas/ideológicas de los partidos políticos.

El artículo presenta, primero, las reglas internas para selección de candidatos dentro de los dos principales partidos: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR) a partir de la reapertura democrática, y las consecuentes reformas implementadas en la década del '90. Se muestra que, mientras el PJ construye su poder desde las provincias hacia la nación asegurándose el apoyo territorial de los liderazgos, las reglas en el radicalismo fomentan la división del poder y debilitan la dirección del partido. Asimismo, se analiza el rol que tienen los gobernadores dentro de la dinámica partidaria y se establece que en ambos casos las reformas han consolidado el predominio de los liderazgos locales por sobre la institucionalización de los partidos.

En segundo lugar, se examina la reforma electoral promovida por la Constitución de 1994, donde se constatan los primeros indicios de dispersión y fragmentación partidaria que terminan por consolidarse tras la descomposición del sistema de partidos en 2001.

En tercer lugar, se analiza la competencia política hacia el interior del peronismo en el período 2003-2007 y se argumenta que la estrategia duhaldista, de presentar tres candidatos por el peronismo en las elecciones abiertas de 2003, introduce un nuevo “juego político” que incentiva el accionar estratégico de parte de la elite y que, en el largo plazo, tiende a aumentar la fragmentación, territorialización y personalización de la política.

Un cuarto apartado se dedica al análisis de la Ley 26571 —“Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”— que implementa las PASO, donde se muestra que esta normativa por sí sola no permite revertir el conjunto de prácticas informales

anidadas. En ese escenario, se argumenta, que la competencia política desde 2001 hasta 2011, ha promovido progresivamente un comportamiento estratégico que da lugar a una competencia “parricida”.

Finalmente se extraen algunas conclusiones, sintetizando los puntos centrales, en términos de cambios y continuidades desde la reapertura democrática hasta la actualidad.

I. 1983-2001. Elección de candidatos y dinámica interna de los partidos políticos

Analizar los cambios en los procedimientos para la selección de candidatos implica, por un lado, reconocer que dichas reglas afectan de forma directa la dinámica interna de los partidos. Por otro lado, que por estar los partidos en continua competencia dentro de un espacio más amplio, dichos procedimientos repercuten tanto en la dinámica interpartidaria, como en los resultados electorales y gubernamentales (Colomer, 2002).

La velocidad con la que se efectuó la transición democrática, la ausencia de reglas claras que regularan la contienda electoral y la cantidad de cargos públicos a ocupar, generaron una rápida reorganización de los partidos tradicionales e incentivaron la cooperación entre las diversas corrientes en busca de la presidencia de la Nación (Tula y De Luca, 2011). Los resultados electorales de 1983 dejaron en claro una configuración partidaria signada por la presencia de dos partidos políticos de alcance nacional con opciones más o menos próximas (Abal Medina y Suárez-Cao, 2002), que excluyó a las terceras fuerzas del “premio mayor”. Según Tula y De Luca (2011) el análisis de los procesos de nominación de los candidatos proporciona excelente información sobre: (a) cómo operan las organizaciones partidarias y dónde se ubican los núcleos de poder político (b) permite detectar la influencia que estas decisiones tienen sobre las cualidades personales y políticas de los electos, y (c) contribuye a develar cómo los métodos de selección de listas inferen sobre el desempeño de la elite en sus puestos (Tula y De Luca, 2011: 73).

Nominación de candidatos: UCR

Tras la reapertura democrática, la UCR mantuvo las reglas de selección interna con las que la había encontrado la dictadura militar. No fue hasta la década del '90 que el partido reformó su organización. Carrizo (2011) expli-

ca que desde su aparición el partido eligió al presidente a través de un cuerpo de delegados integrado por cuatro radicales de cada provincia. Junto a este Comité Nacional (el presidente del partido más el cuerpo de delegados) existió una Convención Nacional que reprodujo la representación territorial, esto es, cada provincia tuvo dentro de la convención la misma cantidad que diputados y senadores enviados al Congreso Nacional. Para reformar esta organización se requerían 2/3 del cuerpo y ello generó que las preferencias de la dirigencia perteneciente a la región metropolitana controlaran al partido, más allá del rendimiento electoral en esos distritos. Tras la crisis del gobierno alfonsinista en 1989, la UCR buscó modernizarse con el objeto de fortalecer la legitimidad y la conducción nacional.

Ello tuvo, en primera instancia, su correlato en la plataforma electoral de 1989, que incluyó mayor pragmatismo: “Abundaba la referencia a conceptos como privatización (...) y achicamiento del aparato estatal, más acordes, por un lado, con el rumbo que el gobierno intentaba imprimir a su gestión y, por otro, con la concepción en torno a la economía que esgrimía [el candidato presidencial Eduardo] Angeloz” (Persello, 2007: 307). Pero, el cambio programático terminó por afectar la coherencia del partido, sobre todo luego del acuerdo con el gobierno peronista para llevar adelante la reforma constitucional de 1994 (D’Alessandro, 2013).

En segunda instancia, la modernización implicó la modificación del sistema electoral hacia uno de representación proporcional con bajo umbral. El propósito era integrar las distintas fuerzas provinciales y romper con el predominio metropolitano. Sin embargo, ello terminó acentuando aún más su excesivo federalismo (Carrizo, 2011). Esta situación incentivó la negociación hacia el interior del partido y la aparición de una posición político-ideológica más rígida de parte de la dirección (Colomer, 2002). De esta manera, la tradicional división entre una línea conductora y una línea electoral (Yrigoyen-Alvear; Balbín-Illia; Alfonsín-De la Rúa) reforzó la emergencia de líderes que perdieron rápidamente el apoyo nacional del partido una vez en el poder (Malamud, 2008). Luego de la caída de la Alianza en 2001, el consecuente debilitamiento de la UCR sumado a la imposibilidad de conciliar las líneas internas dio lugar a que los líderes con posibilidades electorales saltaran la barrera radical en busca de la creación de nuevos partidos políticos (ARI, CC, GEN, Coalición Cívica). De este modo, los liderazgos no extraordinarios, pero electoralmente competitivos, están puestos “en el incómodo lugar de optar entre dos destinos trágicos: permanecer en el partido aceptando su suicidio político (tradición radical) o buscar un atajo temporal en el bote de los eufemismos (radicales ari, bis, con, de, fuera, gen o K)” (Carrizo, 2011: 91).

Nominación de candidatos: PJ

A diferencia de la característica estatutaria de la UCR y hasta la reapertura democrática, el PJ nominó a los candidatos a través del liderazgo de Perón. El artículo 1° de la Carta Orgánica de 1954 rezaba: “El Partido Peronista, inspirado en la doctrina del General Perón (...) es un partido de masas, unión indestructible de argentinos, que actúa como Institución Política, dispuesto a sacrificar todo a fin de ser útil al General Perón”. Según Mustapic (2000) ello refleja cuatro características fundamentales del partido. En primer lugar, una clara identificación del partido con el líder. En segundo lugar, la subordinación del partido a la voluntad del líder. En tercer lugar, una fuerte centralización de la autoridad basada en el principio de comando único (Carta Orgánica, 1954: artículo 72). Por último, un carácter “movimentista”, fundado en el artículo 80 de la Carta Orgánica (1954): “El Partido Peronista es una de las partes que forman el Movimiento Peronista. Las otras partes son: el Partido Peronista Femenino y la Confederación General del Trabajo”. Si bien en la década el '80 comenzó un proceso de institucionalización del PJ, la heterogeneidad en la composición interna y la preeminencia de liderazgos fuertes que permitan centralizar el poder en el ámbito nacional, así como disciplinar las distintas facciones internas, se mantienen hasta la actualidad.

De este modo, tras la reapertura democrática el “Frente Renovador” peronista, conformado por legisladores nacionales y gobernadores provinciales, buscó quitarle la conducción del partido a la dirigencia sindical (que representaba la mayor fuerza interna) en nombre explícito de la “democratización”. Por un lado, se reformó el Consejo Nacional, que pasó a estar integrado por 75 miembros elegidos de forma directa por mayoría simple y a distrito único por los afiliados (con representación de minorías si obtienen el 25 por ciento de los votos). Éste elegía al presidente del partido, y la mesa ejecutiva se comprometía a acompañar al presidente durante el tiempo que dure su mandato (Carrizo, 2011). En este contexto, el Frente Renovador sostuvo un perfil público políticamente liberal y socialmente progresista (Levitsky, 2005) que ganó apoyo en los afiliados y que, sumado a la reforma, le permitió debilitar a la conducción sindical y ganar en elecciones primarias. Sin embargo, a fines de la década del '80, desgastadas las organizaciones internas y ante la ausencia de una burocracia institucional efectiva, el clientelismo se convirtió en el principal canal para movilizar los votos en los distritos (Levitsky, 2005). Ello fortaleció a los caudillos provinciales, que son los que “controlan los mecanismos de financiamiento político y (la) nominación de candidatos y están en condiciones de manipular paquetes electorales y negociar con otros caudillos” (Malamud, 2011: 111).

Por otro lado, se dispuso que la Carta Orgánica pudiera ser reformada con la simple mayoría de los miembros presentes. Ello permitió a los líderes peronistas obtener fácilmente los apoyos necesarios para su modificación, implementar cambios en vistas a ampliar los márgenes de decisión dentro del partido e imponer en él las posiciones vencedoras (Colomer, 2002: 118). De hecho, las seis reformas de la Carta Orgánica, entre 1983 y 2011, dan cuenta de la alteración del poder tras cada elección y de la inminente relación entre el partido y el líder.

La pieza clave: los gobernadores

Sin la presencia del Estado como organismo controlador y conductor del proceso de democratización, y ante la inexistencia de reglas claras para la nominación de candidatos, se terminó por consolidar un espacio informal de organización política. Según Tula y De Luca (2011), “el patronazgo, la política orientada a asuntos locales y de fácil rédito electoral, [son] medios imprescindibles para construir un aparato, y este dominio requiere que el jefe de un aparato sea capaz de derrotar a todos los rivales en una interna” (Tula y De Luca, 2011: 75). En este escenario, los gobernadores pasaron a ejercer un papel central (De Luca, Jones y Tula, 2002; De Luca, Jones y Tula, 2008; Almaraz, 2010) como fagocitadores de votos que, sumado al manejo de los recursos provinciales, otorgó amplio margen de maniobra para la negociación. De este modo, los dirigentes locales se volvieron enclaves estratégicos para el funcionamiento de la maquinaria, lo que incentivó el reparto del presupuesto nacional a discreción, a cambio de obtener, “favores electorales” (De Luca, Jones y Tula, 2008; Gervasoni, 2011a). Asimismo, la sobrerrepresentación de las provincias pequeñas dentro del Congreso Nacional (Reynoso, 2012), volvió “barato para los presidentes comprar el apoyo legislativo, electoral y discursivo de los gobernadores de provincias pequeñas (...) ya que representan esfuerzos fiscales modestos para la nación, pero grandes sumas para estas provincias, que a cambio pueden aportar una proporción significativa de diputados y senadores” (Gervasoni, 2011b: 122).

A partir de la década del '90, los oficialismos locales impulsaron cambios en tres aspectos principales (fundamentalmente a través de reformas constitucionales) que les permitieron consolidar sus posiciones de poder. Por un lado, se modificaron los sistemas electorales para la elección a diputados provinciales. Según el estudio de Calvo y Escolar (2005), las reformas se aseguraron maximizar la obtención de bancas a partir de específicas combinaciones de reglas, que permitieron a los oficialismos asegurarse mayorías

legislativas, aun cuándo hubieran obtenido la misma cantidad de votos que la oposición. En el caso de La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Catamarca, por ejemplo, los sesgos mayoritarios representan un premio en torno al 10 por ciento en bancas para los partidos de gobierno. Ello permitió a los gobernadores ampliar su autoridad sobre las legislaturas provinciales, así como su influencia en los distritos más poblados (de donde se desprenden la mayor cantidad de votos de los diputados).

Por otro lado, se cambiaron los sistemas de votación. En 22 provincias se habilitó la reelección inmediata (de las cuales Formosa, Catamarca y Santa Cruz gozan de reelección indefinida), se introdujo la doble vuelta y se implementó la ley de lemas (en este caso a fines de los '80), la que se convirtió en un instrumento de negociación, principalmente para el peronismo en su período de reconversión. Los lemas permitieron al PJ presentar varios frentes a la contienda sin dividir la votación y con ello capitalizar electoralmente las distintas líneas internas del partido. De hecho, para 1991 diez provincias habían incorporado lemas, de las cuales nueve eran peronistas. Sin embargo, cuando este instrumento fue utilizado por la oposición para coordinarse políticamente sin tener que negociar la distribución de bancas (sobre todo a partir de la conformación de la Alianza en 1997), la utilidad política declinó y condujo a su posterior derogación en la mayoría de las provincias entre 1999-2003.

Por último, las gobernaciones decidieron en cada caso el momento de la elecciones que, visto en términos estratégicos, les permitió acumular recursos de poder en elecciones concurrentes cuando el gobierno nacional de misma etiqueta conservó el beneplácito del electorado, o bien distanciarse a través de elecciones no concurrentes (De Luca, Jones, Tula, 2008; Tula y De Luca, 2011).

En este sentido, las reformas impulsadas en la década del '90 permitieron a los gobernadores posicionarse como intermediarios indispensables entre las provincias y la nación, en la medida en que movilizan votos y aseguran bancas en el Congreso Nacional (ya que los legisladores tienen su raíz en una estructura subnacional). Si a ello se le suma que son los que ejecutan el gasto estatal, y que tienen acceso a los recursos locales, se comprende que ello les haya permitido organizar redes clientelares, distribuir cargos públicos y controlar las carreras políticas, manteniendo su propia base de apoyo (Almaraz, 2010).

Si bien en la Argentina esta situación no es novedosa, la tendencia hacia la fragmentación y la territorialización del sistema de partidos a partir de la reforma constitucional (Leiras, 2007), otorgaron mayor poder a aquellos líderes individuales con capacidad de movilizar la "industria" electoral, sien-

do difícil para los partidos políticos más pequeños, hacerse de los recursos simbólicos, económicos y electorales en ese plano (Malamud, 2011).

II. 1994. Reforma electoral: los partidos por dentro y por fuera

Hasta la reforma constitucional de 1994 “no existían regulaciones detalladas ni específicas sobre las campañas electorales ni sobre su funcionamiento y el de los partidos políticos, y cada partido tenía la potestad de decidir de forma autónoma el mecanismo de selección de candidatos a ocupar cargos públicos” (D’Alessandro, 2013: 196). A partir de este instrumento, se establecieron cambios en la normativa electoral que afectaron la organización interna de los partidos políticos. Se pasó de la votación a través de un Colegio Electoral a la votación directa, se estableció la segunda vuelta o ballottage en caso de que ningún candidato superara el 45 por ciento de los votos o el 40 por ciento con una diferencia del 10 por ciento respecto al segundo, y se redujo el mandato presidencial de 6 a 4 años². Por otro lado, los senadores pasaron a elegirse de manera directa y se subió a tres la cantidad de senadores por provincia enviados al Congreso Nacional. Asimismo, se incorporó la contribución estatal a los partidos y las campañas electorales para el sostenimiento de las primarias y la capacitación de los dirigentes, obligando siempre a dar cuenta del origen y destino de los fondos. Además, los artículos 121, 122 y 123 de la “Ley Orgánica de los Partidos Políticos” —N° 23298— establecían la necesidad de que cada provincia creara los espacios de normativos necesarios que den lugar a la incorporación de las modificaciones previstas en la nueva Constitución.

Los estudios coinciden en que a pesar de que la previsión constitucional fue incorporada con la reforma de 1994, la transparencia así como el mayor control de las cuentas de los partidos y el financiamiento de sus campañas electorales comenzó a observarse (con distintos grados de éxito) a partir de 2002 (Corcuera, 2011; Secchi, 2011; Charosky, 2011) tras un pronunciamiento de la Cámara Nacional Electoral en relación a las imperfecciones del régimen jurídico. De este modo, entre 2002 y 2009, se sancionaron las leyes 26215 (de 2007) y 26571 (de 2009) que introdujeron modificaciones significativas en torno al financiamiento, el contrato de espacios publicitarios y las competencias de la Justicia Nacional.

² Para un análisis detallado sobre la negociación entre Carlos Menem (PJ) y Raúl Alfonsín (UCR) con el objeto de la reforma constitucional de 1994 —conocida como “Pacto de Olivos”—, ver Negretto (2001).

Sin embargo, si bien se percibe un avance en ese sentido, aún hoy existe cierto vacío legal. En el ámbito local, muy pocas provincias han regulado el financiamiento de los partidos, lo cual otorga un amplio margen para la interpretación (Föhrig, 2011). En el ámbito nacional, persisten irregularidades derivadas, principalmente, de los distintos niveles de control y aplicación que hacen que las sanciones queden detenidas en los fueros inferiores, sin ser aplicadas efectivamente (Scherlis, 2011; Föhrig, 2011).

Finalmente, con la introducción de elecciones abiertas al voto popular y la doble vuelta, se introdujeron mecanismos que terminaron por alterar la estructura de la competencia y la dinámica interna de los partidos. La elección a presidente en un distrito único a nivel nacional, permitía incrementar las chances de llegar a la presidencia de los partidos con arraigo en las provincias más pobladas (UCR y PJ), pero al mismo tiempo aumentaba los incentivos electorales de los políticos a ir por fuera de sus propios partidos. Además, la doble vuelta podía ser utilizada estratégicamente por los frentes con probabilidad de vencer electoralmente en la segunda vuelta (dependiendo del adversario). En este escenario, en la medida en que partidos pudieran resolver la selección de candidatos manteniendo su cohesión interna, las reglas permitirían compensar el costo del “Pacto de Olivos”: la consolidación del bipartidismo.

1995-1999. Bipartidismo instantáneo

Entre 1995 y 1997 aparecieron los primeros síntomas de fragmentación. Sin embargo, en 1999 el proceso se revirtió, indicando la supervivencia —aunque efímera— del sistema bipartidista.

Tras la crisis de 1989 y el “Pacto de Olivos” en 1994, la imagen pública del radicalismo se vio debilitada. En este marco, la formación del Frente País Solidario (Frepaso) brindó una alternativa de centro al electorado no peronista, que logró apoyo electoral en las elecciones presidenciales de 1995, ubicándose en segundo lugar. Ello tuvo su correlato en la mayor dispersión del voto y (en menor medida, producto de las distorsiones del sistema proporcional) en el Congreso de la Nación (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007). En las elecciones legislativas de 1997 la tendencia aumentó levemente. Si bien el Frepaso y la UCR presentaron listas conjuntas bajo el rótulo “Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación” (Alianza), apareció una nueva fuerza “Acción por la República” del ex ministro de Economía Domingo Cavallo que obtuvo tres bancas en el Congreso Nacional, incrementando el nivel de fragmentación partidaria legislativa, respecto a 1995. Finalmente, la

tendencia se revirtió hacia la concentración en 1999, donde la Alianza (que sumó los votos del Frepaso y la UCR a un solo frente) y el PJ se llevaron 86,64 por ciento del caudal electoral, afirmando el ansiado pronóstico bipartidista. Visto en perspectiva histórica, fue la propensión hacia la fragmentación entre 1995-1997, y no la consolidación del bipartidismo en 1999, lo que auguraba el futuro de la competencia.

En primer lugar, porque entre 1995 y 2001 aparecieron nuevos partidos políticos en la arena electoral que se correspondieron con el declive en el uso de las elecciones primarias para la nominación de candidatos (Tula y De Luca, 2011). En segundo lugar, porque tras la crisis de 2001, la elite política encontró nuevos incentivos para presentarse directamente a la contienda abierta y utilizar los potenciales beneficios de la segunda vuelta (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007). En este marco, la fragmentación del sistema de partidos fue en aumento.

1994-1999. Cambios hacia el interior: las primarias

La preeminencia política de la UCR y el PJ entre 1983 y 1999 situó a los partidos en una posición privilegiada para la celebración de primarias en vistas a la selección de candidatos de partido y gobierno. Ello los diferenció de las terceras fuerzas que, por sus bajos recursos, territorialidad y menor burocratización organizativa, eligieron sus candidatos a “dedazo” y a la “rosca” (Tula y De Luca, 2011). Sin embargo en 1994 el uso de este mecanismo comenzó a decrecer hasta llegar a su punto más bajo en 1999.

Para ese momento, en el ámbito provincial, los candidatos tenían fuertes incentivos para disputar su puesto directamente a través de las elecciones abiertas, sobre todo luego de las reformas constitucionales de la década del '90 que habían habilitado la reelección. Siendo el gobernador el presidente del partido político provincial, resultaba más provechoso presentarse a la contienda abierta y negociar con sus opositores internos a través del uso de los recursos provinciales que abrir un frente interno para legitimar su candidatura (Jones, De Luca y Tula, 2008; Tula y De Luca, 2011).

Asimismo, en el ámbito nacional la Alianza y el PJ también llevaron adelante negociaciones hacia el interior de los frentes para establecer los candidatos de gobierno.

En el caso del peronismo, la intención re-reeleccionista de Menem, basada en una interpretación distinta de la Constitución, abrió un frente interno con Duhalde que no se resolvió hasta pocos meses antes de los comicios. Ello obstaculizó no sólo la celebración de primarias, sino que además, el

escaso tiempo disponible antes de la contienda, dejó a Duhalde en una posición debilitada para generar las coaliciones correspondientes a afianzar el apoyo territorial de su candidatura (Abal Medina y Suárez-Cao, 2002).

En el caso de la Alianza, si bien llevaron adelante elecciones primarias, se establecieron un conjunto de negociaciones de parte de la UCR y el Frepaso que condicionaron los resultados de la selección. Por un lado, dispusieron que el partido que perdiera la elección primaria para candidato presidencial designara al aspirante para la vicepresidencia y escogería los candidatos de la coalición tanto para la gobernación de Buenos Aires como para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad (en este caso a través de nuevas internas, pero reservadas únicamente al partido correspondiente). Además, el partido que ganara la nominación presidencial elegiría los candidatos para vicegobernador y vicejefe de gobierno (Colomer, 2002). Sin embargo, la diversidad organizativa y política de ambos partidos, puestos a competir en internas abiertas, tuvo efectos sobre la capacidad dirigencial de la coalición de gobierno. En primer lugar, porque De la Rúa no era el líder de su partido y su posición ideológica no se compatibilizaba con la postura predominante de la UCR. Sin embargo, su postulación permitiría capitalizar los votos “moderados” hacia la Alianza. En segundo lugar, Fernández Mejjide estaba más asociada con su militancia por los derechos humanos que con su trayectoria de estadista, lo que generaba disidencias en la dirección del Frepaso con la figura nominada para la vicepresidencia, Carlos “Chacho” Álvarez. En este marco, la primera etapa de la Alianza en el poder estuvo atravesada por tensiones entre los dos socios fundantes por el rumbo del gobierno que terminó con la renuncia del vicepresidente en el año 2000. Esto provocó que el presidente se distanciara de los partidos que formaban el frente, perdiendo el respaldo oficial que, sumado a un contexto crítico, puso seriamente en jaque la gobernabilidad del país hacia diciembre de 2001 (Gallo y Sheepshanks, 2003).

Los acontecimientos relatados indicarían que las internas no conducen mecánicamente a la democratización y equidad de la contienda. En un contexto donde los actores en el poder no encuentran beneficios suficientes para respaldar la etiqueta partidaria, y donde se producen a igual tiempo negociaciones informales que buscan resultados exitosos en el corto plazo, se genera que en largo plazo la gobernabilidad sólo pueda sostenerse en la medida en que existe respaldo político en el nivel territorial. En este sentido, cuando la gobernabilidad queda supeditada a la capacidad del dirigente, abrir la contienda para la nominación de candidatos puede obstruir la legitimidad política del líder. Este escenario se profundizó tras la crisis de 2001.

2001. El quiebre

La crisis que atravesó la Argentina en 2001 terminó con el gobierno de la Alianza, acelerando el proceso de descomposición partidaria y devaluación de las etiquetas políticas comenzado en 1995 (Leiras, 2007). La preponderancia de los gobernadores en el sostén nacional potenció la emergencia de liderazgos capaces de encolumnar el armado político por sobre los partidos. La persistencia de reglas informales para la selección de candidatos, las múltiples líneas internas del peronismo y la división de liderazgos dentro del radicalismo, contribuyeron a la aparición de facciones y coaliciones que aumentaron progresivamente la fragmentación del sistema de partidos y la dispersión de votos entre frentes de corta vida institucional. Sin embargo, la crisis no afectó de igual manera al peronismo que al radicalismo, ni tuvo el mismo alcance en el nivel nacional que en el provincial.

Sorteadas las sucesiones presidenciales en diciembre de 2001, el peronismo logró recobrar los resortes institucionales y mantener la matriz partidaria. Por un lado, porque su estructura informal y su heterogeneidad interna (Levitsky, 2005) contribuyeron a que pudieran generar los apoyos necesarios. Por otro, a través de la manipulación de las reglas con fines electorales (Calvo y Escolar, 2005) que les permitió aumentar las chances de ser partido de gobierno y sumar votos en el ámbito legislativo. Sin embargo, el alto nivel de faccionalismo del PJ afectó su cohesión interna y con ello el costo de las negociaciones y la capacidad para imponer la disciplina partidaria en los años siguientes (Leiras, 2007).

En el caso de la UCR, el anticipado fin que encontraron los dos gobiernos terminó por debilitar la dirigencia y la legitimidad del partido. Ello, sumado a las disidencias internas para apoyar políticamente a candidatos electoralmente exitosos, hizo que fuera más beneficioso para las facciones presentarse a la contienda abierta bajo nuevas etiquetas que permanecer dentro del radicalismo. Este marco generó un espacio propicio para la aparición de coaliciones y nuevos partidos que, más allá de su discurso “renovador”, se vieron tan dependientes como los otros de un líder capaz de conseguir apoyos territoriales y recursos estatales para la movilización del armado político (De Luca, 2005; Tula y De Luca, 2011).

En el ámbito provincial, la crisis de 2001 tuvo un impacto menor. Por un lado, porque las reformas impulsadas durante la década del '90 tendieron, como quedó expuesto, a fortalecer a los oficialismos y su función articuladora entre los distintos niveles de gobierno. Así, en las provincias de menor población el voto se siguió concentrando en los partidos tradicionales (Leiras, 2007). Asimismo, la persistencia de los oficialismos se vio favore-

cida por el uso de los recursos fiscales derivados de los ejecutivos nacionales que permitieron mantener gobiernos sustentables a partir de la creación de empleo público y la ejecución a discreción de bienes selectivos (Gervasoni, 2011a), disminuyendo la capacidad competitiva de las terceras fuerzas. De hecho, entre 1983 y 2011 hay ocho provincias que han sido gobernadas por el mismo partido político desde la reapertura democrática y tres que han cambiado de gobierno sólo a través de una intervención federal. Por tanto, el 46 por ciento de las provincias nunca han visto perder a los oficialismos en elecciones a gobernador (Gervasoni, 2011b). Dentro de este marco, fue el Partido Justicialista el que logró mantener mayor cantidad de gobernaciones, generando las bases electorales necesarias para su permanencia, además, en el nivel nacional.

Por otro lado, las provincias más populosas fueron las que atravesaron mayores cambios. Primero, porque las terceras fuerzas (Acción por la República y Frepaso que habían accedido a la contienda abierta en 1999) eran de raigambre metropolitana. Tras la desaparición de la Alianza, el Frepaso se dividió y terminó siendo absorbido por otros bloques parlamentarios, fundamentalmente por el nuevo partido ARI —cuya fundadora pertenecía a la UCR— (Abal Medina, 2006). En segundo lugar, debilitado el radicalismo, quedó un espacio no peronista sin representación, que incentivó la creación de etiquetas por fuera de la UCR metropolitana. Asimismo, el mayor caudal electoral que ofrecen las ciudades propició la aparición de nuevas fuerzas políticas. De este modo, el número de partidos que compite efectivamente para la gobernación y el número de partidos que accede a cargos legislativos es más elevado en las ciudades que en las provincias más pequeñas. De hecho, entre 1983 y 1999 el número efectivo de partidos competitivos en las provincias periféricas fue de 2,88, mientras que el de las provincias centrales fue de 3,31; esta misma tendencia se reprodujo —aunque en menor escala— en el ámbito legislativo (Calvo y Escolar, 2005: 315).

En términos generales, las diferencias entre las instituciones de gobierno provinciales, sumadas a las tradiciones político-partidarias particulares de cada contexto, volvieron a las trayectorias subnacionales heterogéneas y diferentes del ámbito nacional. Esto se reflejó en las elecciones presidenciales de 2003, donde el número de partidos nacionales que compitió por votos se elevó a 4, mientras que el número efectivo para gobernador fue sustantivamente menor, de 2,8 (Calvo y Escolar, 2005).

Por último, puede sostenerse que los cambios en las reglas electorales y las transformaciones de los partidos durante la década del '90 terminaron por la pulverizar las burocracias partidarias tradicionales. Ello se debió, en parte, a la mayor injerencia de los poderes locales por sobre la

construcción nacional, sumada al debilitamiento de la pertenencia partidaria de parte del electorado, que otorgaron amplios márgenes para la negociación a aquellos capaces de arrastrar votos, independientemente del color “ideológico”. Asimismo, ello condicionó la dirección de los gobiernos y propició hacia 2001 la preeminencia de candidatos populares que debilitaron, aún más, la dimensión partidaria de la política (Cheresky, 2006). De este modo, los cambios nombrados terminaron por favorecer la mutación hacia una maquinaria de tipo “electoral”, que potenció los realineamientos partidarios para garantizar el acceso al poder y la gobernabilidad nacional (Leiras, 2007).

En este sentido, la crisis de 2001 no hizo más que cristalizar en la competencia y hacia el electorado un conjunto de transformaciones y prácticas que tenían raíces más profundas. En este escenario, la incapacidad de las burocracias partidarias para generar cohesión, y disciplinar a la elite, terminó por fraguar un sistema de partidos fragmentado y territorializado donde los líderes asumieron un rol y una tarea fundamental: la de disciplinar a la tropa para garantizarse la vida política.

III. El kirchnerismo entra en escena

El Frente para la Victoria constituye el intento más importante desde el surgimiento del peronismo de reconfigurar las relaciones de poder y la estructura de la competencia partidaria. Su elemento más innovador se encuentra en el conjunto de coaliciones logradas en el terreno social, con preeminencia de organizaciones de derechos humanos y piqueteros, como estrategia de desactivación de los conflictos sociales y construcción de una identidad partidaria, que permitió estabilizar el sistema de partidos a través de la incorporación a la política de los sectores sociales excluidos en la década del '90 (Zelaznik, 2011). Asimismo, como emergente de la crisis de 2001, logró dar respuesta al vacío político, a través de la consolidación de un liderazgo fuerte capaz de centralizar las decisiones y sostener la heterogeneidad de las coaliciones logradas.

Sin embargo, la voluntad y despliegue de poder, contrastaron con la voluntad democratizadora mostrada en el ámbito institucional (Tonelli, 2011; Malamud, 2011; Gervasoni, 2011a). Los siguientes apartados analizan los cambios en las reglas electorales y en la selección de candidatos impulsadas desde el gobierno nacional en el período 2003-2009, con el objeto de analizar sus efectos sobre la competencia política.

2003-2005. Juegos electorales: del duhaldismo al kirchnerismo

En los meses anteriores a elecciones de 2003, tanto la oposición como el PJ se encontraban divididos. Sin embargo, la división del peronismo era interna, lo que, visto en términos estratégicos, podía otorgar réditos electorales. Según el informe de Latinobarómetro de 2003, ante la pregunta “¿A qué partido votaría si las elecciones fueran este domingo?” el 30 por ciento de los encuestados respondió que al PJ; le siguió un 29,8 por ciento que expresó no saber; un 22,6 por ciento que respondió ninguno o en blanco; y un restante 17,6 por ciento que se distribuía en la oposición. De este modo, las elecciones generales auguraban un ganador en segunda vuelta. Frente a este panorama, Duhalde, quien controlaba la dirección del PJ y era presidente de la Nación desde 2002, anticipaba que de practicarse una interna en el peronismo sería nominado el ex presidente Carlos Menem. Ante esta “amenaza”, el duhaldismo logró que el Congreso Nacional del Partido Justicialista anulara las internas y habilitara al PJ a presentar múltiples figuras a la contienda general. Con ello restó posibilidades a la segunda fuerza de acceder al ballottage, al tiempo que generó las alianzas necesarias en el nivel subnacional que permitirían alinear al peronismo detrás de su candidato, Néstor Kirchner (Cheresky, 2006). De este modo, se introducía por primera vez formalmente la competencia entre candidaturas más que entre partidos políticos (Calvo y Escolar, 2005).

En las presidenciales de 2003, el sistema partidario mostró los primeros síntomas de desacople y desarticulación. Por un lado, se presentaron ex afiliados al radicalismo bajo nuevos nombres: Recrear para el Crecimiento (de López Murphy, ex ministro de la Alianza) que obtuvo el 16,37 por ciento de los votos y el ARI (de Elisa Carrió) que recibió el 14,05 por ciento. Por otro lado, se presentó la UCR que recibió un insignificante 2,43 por ciento de los votos. Por último el PJ, que suspendidas las primarias, presentó tres candidatos: Carlos Menem (Frente por la Lealtad), que recibió el 24,45 por ciento de los votos; Néstor Kirchner (Frente para la Victoria), quien obtuvo el 22, 24 por ciento; y el candidato Adolfo Rodríguez Saá (Frente del Movimiento Popular), que obtuvo el 14,11 por ciento.

La estrategia de Duhalde había dado réditos. La dispersión del caudal electoral entre las fórmulas presidenciales no dejó un ganador en primera vuelta. Días después, Menem tomó la decisión de no competir en el ballottage y se promovió automáticamente a Néstor Kirchner como presidente de la Nación. Sin embargo, una vez en el poder, la “transversalidad” que había dado origen al Frente para la Victoria no podía ser sostenida sin la disciplina del aparato peronista, menos aún considerando el magro porcentaje con el

que había asumido la presidencia. Así, disputar la dirección del PJ se volvió una estrategia imprescindible para legitimar y consolidar el liderazgo nacional.

Las elecciones legislativas de 2005 presentaron la oportunidad de disputarle la maquinaria peronista a Duhalde. Con ello en mente, el kirchnerismo produjo, por lo menos, tres cambios significativos en las reglas del juego electoral. Por un lado, instaló a los intendentes como nuevos actores de poder a través de la negociación directa de planes de infraestructura y acción social. Con ello, le quitó el control a los gobernadores provinciales sobre su distrito e incentivó el quiebre de la disciplina partidaria entre el gobernador y los intendentes (Lodola, 2011). Por otro lado, flexibilizó las reglas electorales al permitir que se presentaran en las elecciones legislativas aquellos partidos políticos que no hubieran terminado al momento de la contienda el trámite de personería jurídica (Carrizo, 2011; Zelanik, 2011). Por último, se unificó la fecha para llevar adelante las elecciones legislativas nacionales, obligando a los gobernadores peronistas a definirse explícitamente a favor o en contra del liderazgo nacional, en un momento donde Néstor Kirchner gozaba del 60 por ciento de imagen positiva (Scherlis, 2011).

Las estrategias fueron exitosas: el peronismo ganó en la mayoría de las provincias, saneando el déficit de legitimidad con el que Néstor Kirchner asumió la presidencia, al tiempo que amplió su margen de negociación al encolumnar a los jefes de los distritos detrás del liderazgo presidencial.

Estas decisiones, sin embargo, acentuaron la manipulación de las reglas con fines electorales y la visibilidad de los liderazgos. Por un lado, porque profundizaron el quiebre de la cohesión partidaria, al impulsar un nuevo eje de poder centrado en los dirigentes de menor nivel, permitiendo que puedan hacer valer sus recursos tanto en la arena provincial como en la arena nacional. Por otro lado, la mayor cercanía que tienen los intendentes con el electorado les permitió condicionar la actuación del gobernador y, bajo circunstancias propicias, desafiar incluso, el liderazgo de la gobernación (Leiras, 2007). En este escenario, la formación de coaliciones de gobierno se volvió una herramienta fundamental para la continuidad del proyecto kirchnerista.

2007. Los radicales K y “la lealtad peronista”

Hacia las elecciones presidenciales de 2007 el juego electoral inaugurado por Duhalde dio sus frutos. La competencia se encontraba ahora, dividida entre un peronismo kirchnerista (FpV), un peronismo disidente (Frente Justicialista Unión y Libertad), y un conjunto de coaliciones “panradicales”

no kirchnerista (Una Nación Avanzada —UNA— y la Coalición Cívica —CC—).

Faccionado el PJ, el kirchnerismo necesitó de un armado que le permitiera asegurar su continuidad. En este marco, generó, por un lado, la coalición Cristina Fernández-Julio Cobos (ex afiliado de la UCR), con la que buscó el apoyo de la clase media, tradicionalmente reacia al peronismo (Zelaznik, 2011) y el de los gobernadores radicales. Por otro lado, habilitó el uso de las boletas “colectoras”³, que le permitió evitar el voto estratégico (“corte de boleta”) y direccionar el apoyo de las distintas facciones hacia el liderazgo nacional. Finalmente, designó a Daniel Scioli como gobernador de la Provincia de Buenos Aires, conocido por ser “un administrador políticamente débil que ni siquiera ha dominado para la confección de listas para diputados y senadores nacionales” (Gervasoni, 2011b: 125); con ello buscó garantizarse la disciplina del dirigente provincial —del distrito electoral más grande del país— y el apoyo de la maquinaria bonaerense.

Asimismo, en las elecciones de 2007 ninguno de los partidos utilizó el sistema de internas para la selección de candidatos, probablemente porque las alianzas incentivaron la negociación entre los frentes y el uso de estrategias diferenciadas para obtener una base electoral. En el caso del kirchnerismo, si bien ganó la contienda, no logró mantener el apoyo de las clases medias urbanas, al tiempo que los radicales le fueron disciplinados en la medida en que compartieron intereses con el gobierno nacional. Ante la crisis con el campo por la Resolución 125/2008⁴, los coletazos de la crisis económica mundial y la malgastada imagen presidencial, los “radicales K” fueron los primeros en soltarle la mano.

2008-2009. Las legislativas

La iniciativa de la denominada Resolución 125 mostró la dificultad del Frente para la Victoria para conseguir apoyo en los centros urbanos. El PJ estaba nuevamente dividido en Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires; y los “radicales K” habían renunciado. Tras la crisis, el kirchnerismo intentó legitimar las decisiones de gobierno a través de un discurso fuertemente ideologado

³ “En la jerga política argentina se conoce como colectoras a las listas de un partido que, presentando candidatos para una categoría de cargos, adhieren y acompañan en la boleta a la lista de otro partido para otro puesto” (Scherlis, 2011: 208-209).

⁴ Para profundizar sobre las causas y consecuencias de la llamada Resolución 125 promulgada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en 2008, ver Leiras y Cruzalegui (2009).

que permitiera robustecer la base social del movimiento y un conjunto de negociaciones capaces de fortalecer el apoyo legislativo y recomponer el espacio político, en vista a las legislativas de 2009 (Leiras y Cruzalegui, 2009).

En esa dirección, se adelantó el calendario electoral cuatro meses con el objeto explícito de evitar “embarcar a la sociedad de aquí hasta octubre en una discusión permanente cuando el mundo se cae a pedazos y estos se nos pueden caer encima” (Discurso de Cristina Fernández, 13/03/09)⁵. Finalmente, la anticipación de los comicios forzó a los partidos a resolver sus candidaturas antes de lo previsto salteando las internas y concentrando, una vez más, la decisión en los líderes (Tula y De Luca, 2011). Además, el kirchnerismo habilitó el uso de listas “testimoniales”⁶, de dudosa legalidad (Burdman, 2010), para ganar el apoyo popular y promover una mayoría legislativa que permitiera gobernar holgadamente. Sin embargo, ambas maniobras fueron insuficientes.

Luego de la derrota electoral el kirchnerismo tuvo que reconstruir una nueva coalición legislativa con el peronismo dándole la espalda. La mayoría parlamentaria se logró con una coalición formada por algunos radicales K, diputados de izquierda de la Provincia de Buenos Aires, partidos provinciales aliados —como el Movimiento Popular Neuquino (MPN)—, el Partido Renovador de Salta (PRS) y el apoyo de bloques unipersonales (Zelaznik, 2011). En este escenario, se optó por radicalizar la iniciativa política, a través de la promoción de leyes claves, entre ellas, la ya mencionada Ley de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”.

La reforma

En 2009 Cristina Fernández impulsó la reforma del Código Electoral. Para ello se llevaron adelante encuentros con grupos del campo académico e institucional con el fin de democratizar la discusión y hacer intervenir a especialistas en su elaboración. Sin embargo, la presidencia envió al Congreso de la Nación un proyecto que respondió, finalmente, a los intereses del ejecutivo nacional (Alessandro, 2011). La reforma trató tres ejes centrales.

⁵ Discurso disponible en www.infolatam.com/2009/03/14.

⁶ Se conoce a las candidaturas testimoniales como aquellas efectuadas por personalidades políticas de gran popularidad, cuyo cargo al momento de la elección no les permitiría asumir sus bancas en caso de salir ganadores. De allí, se desprendieron varias lecturas sobre la legalidad de dicha decisión y sobre las reales intenciones de los postulantes a renunciar a sus cargos para asumir otro. Si bien esta práctica fue ampliamente utilizada por el kirchnerismo en las elecciones 2009, algunos partidos de la oposición, sobre todo radicales K, llevaron adelante la misma estrategia.

En primer lugar, se establecieron umbrales más elevados para constituir partidos políticos. Si bien el proyecto original requería del 5 por ciento de afiliaciones sobre el padrón del distrito y un 1 por ciento de afiliaciones sobre el padrón total en el nivel nacional, los partidos más pequeños instalaron exitosamente en los medios de comunicación la idea de que umbrales tan elevados revestían carácter antidemocrático (Alessandro, 2011). Finalmente, se fijó el 4 por ciento de afiliaciones en cada distrito y se removió la necesidad de un porcentaje del padrón nacional. En términos generales, dicha medida tenía como objeto reducir la fragmentación partidaria y potenciar la nacionalización de los partidos políticos, al imponer umbrales más elevados que dejaran a las etiquetas más pequeñas fuera de la contienda electoral.

En segundo lugar, se reformó el sistema de financiamiento partidario. Se pasó de un sistema de financiamiento mixto donde los partidos políticos disputaban el espacio audiovisual a un sistema donde el Estado garantiza a todos los partidos espacios de publicidad en medios audiovisuales, prohibiéndose la contratación privada de éstos. Dicha reforma estuvo destinada a otorgar a los partidos más pequeños posibilidades efectivas de competir contra fuerzas de mayores recursos. Por un lado, porque evita la dependencia de los grandes aportantes para el financiamiento de la campaña. Por otro, porque vuelve más efectivo el principio de igualdad política y el acceso a la información de parte de los ciudadanos (Alessandro, 2011). Sin embargo, algunos estudios sostienen que en el último tiempo el kirchnerismo ha consignado sumas millonarias a la publicidad oficial y ha adquirido una vasta estructura de medios públicos que funcionan como propaganda del gobierno, y que son incompatibles con los fines proclamados por la ley (Kitzberger, 2010, 2011; Scherlis, 2011). Asimismo, los estudios sostienen que los artículos referentes al financiamiento de los partidos, si bien significan un paso adelante, no son suficientes para revertir el conjunto de prácticas informales en esa materia (Corcuera, 2011; Charosky, 2011; Föhrrig, 2011; Secchi, 2011).

Por último, la Ley 26571 estableció la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección de candidatos a cargo nacionales (presidente, senadores, diputados), estableciéndose además que deben presentarse las fórmulas completas sin que éstas puedan alterarse luego de realizadas las primarias. Dada la importancia que revisten las primarias para la organización de los partidos y de la competencia política se le dedica el apartado siguiente.

IV. Las PASO: intereses y estrategias

Según Buquet (2007: 37) “las reformas son promovidas por una parte de la elite política que normalmente ocupa posiciones de gobierno y cuenta con apoyos mayoritarios, ya sea del poder legislativo o entre el electorado, [por tanto] la explicación debe partir de los intereses de estos actores y de las características del entorno dentro del que se mueven”.

Asimismo, cabe esperar que cuando la coalición que presenta la reforma es una coalición declinante proponga normas más inclusivas y que cuando la coalición es ascendente, las reformas sean más excluyentes (Buquet, 2007). Dada la coyuntura política y electoral en la que el kirchnerismo impulsa las PASO, ¿de qué tipo de coalición se trata?, y ¿cuáles son las intenciones de la coalición, detrás de los argumentos explícitos?

En 2009, el kirchnerismo no sólo no contaba con una mayoría legislativa propia, sino que había perdido las elecciones en un distrito tradicionalmente peronista, la provincia de Buenos Aires (en manos de la coalición opositora Unión Pro). Asimismo, el PJ, se encontraba dividido, siendo más parte del problema, que de una posible solución. En ese contexto, los esfuerzos del kirchnerismo estuvieron puestos en institucionalizar y nacionalizar al Frente para Victoria, por fuera del peronismo disidente y la UCR (Tula y De Luca, 2011; Alessandro, 2011; Carrizo, 2011).

La reforma impulsada debía permitir la fluidez del juego político al tiempo que disminuir la capacidad operativa de sus rivales. Cuando todos los indicios ubicaban al kirchnerismo como una coalición en descenso, la informal organización del Frente para la Victoria, el acceso a los recursos fiscales (Gervasoni, 2011a) la centralidad de los legisladores de las provincias pequeñas en el armado político (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007), la ineficiencia de la oposición para liderar una agenda política alternativa, y la capacidad del liderazgo kirchnerista (Tula y De Luca, 2011), aglutinaron una coalición heterogénea pero mayoritaria y la reforma de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” se aprobó detrás de una coalición, en franco ascenso.

Cambios e incentivos tras las PASO

Las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias estuvieron pensadas, entre otras cosas, para dirimir —en el mismo día y en forma obligatoria— las varias candidaturas que los partidos pudieran presentar. En primer lugar, ello permitiría formalizar y democratizar la nominación de candidatos,

al determinar la fecha para las elecciones, y evitar su manipulación con fines electoralistas. Asimismo, al obligar a la ciudadanía a elegir al candidato, promovería la participación y la mayor transparencia de los mecanismos de selección.

En segundo lugar, las PASO, fueron implementadas para revertir el nivel de fragmentación partidaria y la dispersión de votos entre distintas fuerzas. Para ello se generaron tres mecanismos específicos. Por un lado, se fijó un umbral del 4 por ciento del padrón del distrito para la constitución de partidos políticos. Con ello se dificultaba la aparición de etiquetas electorales (los “sellos de goma”) sin representación real (Alessandro, 2011). De hecho, a pocos meses de transcurrida la reforma, se registraba un descenso de los partidos inscriptos en la Justicia Electoral (pasaron de 656 a 523). Por otro, se mantuvo el piso del 1,5 por ciento que debe obtenerse en las PASO (establecido por la Ley 23298) para habilitar al candidato a presentarse a las elecciones generales. En las primarias abiertas de 2011, Proyecto Sur, con el 0,89 por ciento, Movimiento de Acción Vecinal (0,30 por ciento) y Partido del Campo Popular, con el 0,23 por ciento de los votos, quedaron fuera de la contienda general, permitiendo que ese caudal se concentrara en menor cantidad de partidos. Por último, se determinó el carácter obligatorio de las PASO antes de las elecciones generales y se prohibió cambiar las fórmulas una vez transcurridas las elecciones. Éste último mecanismo, buscaba disminuir la proliferación de candidaturas pensadas sólo para una elección, al crear un obstáculo para aquellos candidatos que decidieran abandonar temporariamente los partidos.

Además, con las PASO se habilitaría una nueva instancia de coordinación que, vista en términos estratégicos, podría fortalecer a la oposición, al tiempo que disminuir el número efectivo de partidos que se presentan a la contienda. Por un lado porque no obliga a las fórmulas vencedoras a presentarse a las elecciones generales. De este modo, luego de las primarias abiertas se habilitarían unos meses preelectorales donde la elite podría bajar candidaturas para favorecer al candidato mejor ubicado detrás del primero. Por otro, porque el electorado informado podría utilizar su voto estratégicamente sólo para vencer un rival.

Finalmente, cabe destacar que los artículos de la ley no introdujeron regulaciones explícitas hacia el interior de los partidos. Ello favoreció la persistencia de prácticas informales y la emergencia de un nuevo espacio de negociación. Hacia las elecciones 2011, y ante el “peligro” de que sean los electores los que eligieran al candidato, la Coalición Cívica y el Frente para la Victoria resolvieron las candidaturas a través de sus liderazgos. En este sentido, más allá de los mecanismos puntuales que contribuyen a reducir la fragmentación y for-

talecer la institucionalidad de los procesos electorales, los alcances de la ley en términos de equidad, transparencia y democratización no son tan claros.

Autores como Mustapic (2000), Gallo y Sheepshanks (2003), Altman (2005), Gallo (2007), Scherlis (2011), sostienen que dadas las características de la sociedad argentina actual (apatía, desorganización y escasa participación política) y ante un sistema de partidos de baja institucionalización formal, se presenta un escenario donde los mecanismos favorecen la emergencia de personalismos con gran capacidad de decisión, que terminan impulsando dinámicas regresivas hacia el interior de los partidos. De hecho, aprobadas las PASO en diciembre de 2009, se llevaron adelante un conjunto de decretos de parte del poder ejecutivo que fueron en la dirección contraria del espíritu de la Ley 26571. El Decreto 443 promulgado en abril de 2011 habilitó el uso de “listas de adhesión” (o colectoras) permitiendo que alianzas que hubieran participado de forma separada en las elecciones primarias, compartieran una misma boleta en los comicios generales (Scherlis, 2011). Este mecanismo debilita la legitimidad y la cohesión de los partidos (en la medida en que quienes figuran en la boleta no comparten una plataforma política) y vuelve a reforzar la importancia del líder (ya que en última instancia frentes heterogéneos suman hacia una única conducción nacional) (Burdman, 2010). Asimismo, según el informe de Latinobarómetro de 2011, el 74,7 por ciento de la población siente poca o ninguna confianza en los partidos, mientras que el 56,9 por ciento no se siente representado.

En un contexto donde los mecanismos de participación alternativos también se encuentran deslegitimados (el 72 por ciento de los encuestados expresa poca o ninguna confianza en los sindicatos, el 52,4 por ciento siente poca o ninguna confianza en los gobiernos locales) las PASO por sí solas se vuelven insuficientes para revertir el estado actual de la competencia política.

Así las cosas, la nominación de candidatos continúa supeditada a la decisión de los líderes políticos. En el momento en que los partidos no responden a mecanismos legítimos para la selección de candidatos, y la nominación depende del beneplácito del líder, se genera un terreno propicio para la formación de alianzas estratégicas (de variado éxito) que, independientemente de su afinidad ideológica, permitan dar muerte política a los liderazgos.

De este modo, el declive de las internas entre 1995-1999 sumada al aumento de la territorialización y fragmentación del sistema de partidos en 2001, dieron lugar a la consolidación de una competencia “parricida”, caracterizada por un tipo de comportamiento pragmático cuyo principal medio de acceso a la contienda consiste en buscar derrotar al “padre” de la industria electoral.

En el caso de la UCR, si bien las reglas de organización interna le dieron una dinámica diferente a la del PJ, nunca en su historia la conducción nacional fue reemplazada por ese mecanismo (desde Alem hasta Alvear, siguiendo por la vigencia que tuvo Raúl Alfonsín hasta su fallecimiento en 2009) (Malamud, 2008; Carrizo, 2011). Así, tras la caída de la Alianza, los incentivos de la elite por permanecer dentro del radicalismo fueron en claro retroceso. Tras ello, nacieron un conjunto de coaliciones electorales que, sin recursos suficientes para aceitar los mecanismos territoriales en el nivel nacional, terminaron alimentando un “cementerio de nuevos partidos” (Recrear, ARI, Una Nación Avanzada, Unión para el Desarrollo, entre otros).

En el caso del PJ, si bien entre 1987 y 1989 se llevó adelante un período de institucionalización, la “lealtad peronista” conspiró en sentido contrario. De hecho, han sido los liderazgos los que han marcado el rumbo de la política: desde el “menemismo” (1989 -1999), pasando por el “duhaldismo” (2002-2003) hasta el “kirchnerismo” (2003 -actualidad), los recambios dirigenciales necesitaron dar muerte política de sus predecesores (Levitsky, 2005).

Por último, puede afirmarse que este estado de la competencia ha obstruido la emergencia de una alternativa política capaz de liderar en el nivel nacional, en la medida en que no cuenta con los recursos, ni la representación provincial suficiente, para encontrar apoyos en el nivel subnacional. De este modo, ante la imposibilidad de hacerse de la industria electoral, o bien se mantienen en el nivel metropolitano o bien terminan por plegarse a la formación de coaliciones electoralistas de dudosa estabilidad.

Conclusiones

Los tres períodos analizados revelan diferencias y continuidades, en los siguientes aspectos.

El sistema partidario argentino hasta 1994 se presentaba como un sistema predecible de bipartidismo moderado, donde la alternancia electoral se daba entre la UCR y el PJ. Ello cambió a partir de la reforma constitucional que impuso el voto directo y la doble vuelta en aquellos casos donde no se alcance el umbral de votos establecidos por la ley. Si bien la aparición de nuevos frentes políticos permite reflejar mejor las preferencias ciudadanas, la ausencia de reglas claras hacia el interior de los partidos, y su baja institucionalización formal, incentivaron la fragmentación del sistema partidario así como la aparición de coaliciones y etiquetas electoralistas de corta vida institucional. A partir de 1994, el tradicional binomio peronismo-radicalismo abrió paso a un conjunto de facciones que se desprendieron desde

el interior de los mismos, en un espacio donde la dimensión programática e ideológica se encuentra en claro retroceso.

Hacia el interior de los partidos, la proliferación de fuerzas encontró vía libre en estatutos partidarios que permitieron amplios márgenes de acción e incentivaron la selección de candidatos a través de procedimientos que persiguen intereses selectivos, debilitan la capacidad de decisión de los afiliados y atentan contra la legitimidad de las decisiones. Ello disminuye la contención de las organizaciones partidarias que más que agregar preferencias se rompen tras la figura de personalismos. Así, el descenso de las primarias como mecanismo de nominación de candidatos se hizo evidente hacia finales de la década del '90. En las elecciones presidenciales de 2003, el PJ y la UCR presentaron distintas facciones en la contienda abierta, lo cual dispersó los votos y aumentó la fragmentación, en pos de coaliciones que amplían aún más el poder de las maquinarias políticas locales.

Ante la ausencia de incentivos programáticos, una ciudadanía distanciada y desorganizada, y frente al predominio un tipo de institucionalización informal, el uso de los recursos estatales se volvió fundamental a la hora de incentivar la disciplina y la cohesión. En este contexto, los “radicales K” emergidos de la contienda electoral de 2007 fueron el síntoma paradigmático de la territorialización y desnacionalización del sistema de partidos. La crisis económica mundial y el conflicto con el sector agropecuario pusieron en vilo al kirchnerismo, revelando la fragilidad de las coaliciones de gobierno en el contexto argentino. Frente a ello, la Ley 26571 intentó reducir la fragmentación e impulsar al kirchnerismo como una nueva fuerza, cuando el PJ y la UCR le dieron la espalda.

Más allá de los alcances de la ley para revertir la situación del sistema partidario en el largo plazo, el escenario actual evidencia el fortalecimiento de los liderazgos en detrimento de los partidos. En este sentido, si el kirchnerismo logró imponerse como nuevo actor político, lo fue más en función de las coaliciones sociales y políticas alineadas detrás de un proyecto sostenido en un fuerte liderazgo con capacidad de movilizar recursos que por los impulsos institucionales promocionados hasta el momento. De este modo, se reforzó la visibilidad de los líderes ante una oposición que no logra activar las ventajas del tiempo “preelectoral”, ni construir un proyecto gubernamental que permita la coordinación estratégica de los recursos.

En este escenario, la Ley 26571, que significaría un avance en pos de la institucionalización de la contienda partidaria y de los procedimientos de selección de candidatos, pierde efectividad tras la persistencia de una competencia “parricida” capaz de alterar fácilmente las reglas del juego político, y que pone finalmente en jaque el objetivo explícito de la ley: la “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2006). “Explicando las causas internas del surgimiento y de la crisis del Frente Grande”, en Abal Medina, Juan Manuel (comp.), *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*, Buenos Aires, Prometeo.
- Abal Medina, Juan Manuel y Julieta Suárez-Cao (2002). “La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”, en Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- Alcántara Sáez, Manuel (2002). “Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina”, Documento de trabajo N° 293, Universidad de Notre Dame, Notre Dame.
- Alessandro, Martín (2011). “La reforma política en los años kirchneristas”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Almaraz, María Gabriela (2010). “Ambición política por la reelección en las provincias argentinas”, en *Revista SAAP*, Vol. 4, N° 2, noviembre.
- Altman, David (2005). “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, en *Revista Política y Gobierno*, Vol. XII, N° 2, septiembre.
- Buquet, Daniel (2007). “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 16, N° 1.
- Burdman, Julio (2010). “Alfas, ranas y testimoniales: la cultura política de las elecciones legislativas de medio término en Argentina”, en *POSTData*, Vol. 15, N° 1.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Carrizo, Carla (2011). “La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnerismo”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Charosky, Hernán (2011). “Debate”, en *Revista de la Universidad de Palermo*, Año 12, N° 1, octubre.
- Cheresky, Isidoro (2006). “La política después de los partidos”, en Cheresky, Isidoro (comp.), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- Colomer, Josep M. (2002). “Las elecciones primarias en América Latina y sus consecuencias políticas”, en Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- Corcuera, Santiago H. (2011). “El financiamiento político en Argentina”, en Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América*

- Latina*, México D.F., IDEA-OEA-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- D'Alessandro, Martín (2013). "Las plataformas electorales en la Argentina moderna", en *América Latina Hoy*, N° 65.
- De Luca, Miguel (2005). "Desventajas y riesgos de las internas abiertas simultáneas y obligatorias", en Tula, María Inés (ed.), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*, Buenos Aires, Prometeo.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2002). "Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina", en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2008). "Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en Argentina", en *POSTData*, N° 13, agosto.
- Föhrig, Alberto (2011). "Debate", en *Revista de la Universidad de Palermo*, Año 12, N° 1, octubre.
- Freud, Sigmund (1991). *Obras completas de Sigmund Freud. Volumen XIII. Tótem y tabú, y otras obras (1913-1914)*, Traducción José Luis Etcheverry, Buenos Aires-Madrid, Amorrortu.
- 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, Buenos Aires.
- Gallo, Adriana y Victoria Sheepshanks (2003). "Representación política y democratización partidaria. El debate en torno a la introducción de primarias en los partidos políticos de América Latina", trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Rosario.
- Gervasoni, Carlos (2011a). "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", en *Journal of Democracy en español*, Vol. 3, julio.
- Gervasoni, Carlos (2011b). "La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Informe Latinobarómetro (1995-2011). Disponible en: www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.
- Kitzberger, Philip (2010). "Giro a la izquierda, populismo y activismo gubernamental en la esfera pública mediática en América Latina", en Sorj, Bernardo (comp), *Poder político y medios de comunicación. De la representación política al Reality Show*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores-Editora Iberoamericana.
- Kitzberger, Philip (2011). "La madre de todas las batallas: el kirchnerismo y los medios de comunicación", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.
- Leiras, Marcelo e Inés Cruzalegui (2009). “Argentina: problemas macroeconómicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29, N° 2.
- Levitsky, Steven (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI-Editora Iberoamericana.
- Lodola, Germán (2011). “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Mainwaring, Scott y Timonthy R. Scully (1995). “La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XVII, N° 1-2.
- Malamud, Andrés (2008). “¿Por qué los partidos argentinos sobreviven a sus catástrofes?”, en *Iberoamericana*, Vol. 8, N° 32.
- Malamud, Andrés (2011). “Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Mustapic, Ana María (2000). “Las ventajas y desventajas de las internas”, ponencia presentada en el Seminario sobre Reforma Política, Rosario.
- Negretto, Gabriel L. (2001). “Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 163, octubre-diciembre.
- Persello, Ana Virginia (2007). *Historia del radicalismo*, Buenos Aires, Edhasa.
- Reynoso, Diego (2012). “El reparto de la representación. Antecedentes y distorsiones de la asignación de diputados a las provincias”, en *POSTData*, N° 17, N° 1, abril.
- 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 Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Secchi, Pablo (2011). “Debate”, en *Revista de la Universidad de Palermo*, Año 12, N° 1, octubre.
- Tonelli, Luis (2011). “Prefacio”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Tula, María Inés y Miguel De Luca (2011). “Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Zelaznik, Javier (2011). “Las coaliciones kirchneristas”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

Palabras clave

sistema partidario – partidos políticos – elección de candidatos – estrategias – liderazgos

Key words

party system – political parties – candidate election – strategies – leadership

Abstract

This article analyzes the effects of electoral rules on political competition within the period 1983-2011, taking into account, especially, candidate nomination, changes introduced by the Constitutional Reform, and the law 26571 that approved the “Simultaneously Open and Obligatory Primaries” elections. It argues that, although the effort to democratize the contest, there are still a set of informal practices which have negative consequences in the political parties internal dynamics. This scenario has weakened bureaucratic institutions, and has given a place to an “electoral industry”, that reinforced the leadership role in the political organization, consolidating a type of competition that could be characterized as “parricide”. By which, finding themselves in the impossibility of entering formally to the competition for public office, political actors with electoral interests make strategic alliances to defeat the leaders, and guarantee their access to open elections.