

# **PARTICIPACIÓN ELECTORAL LIBRE E IGUALITARIA,** **DEMOCRATIZACIÓN PARTIDARIA Y LEGITIMACIÓN** **DE CANDIDATURAS: LA TRILOGÍA DE LA REFORMA** **POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA**

## **RETOS DE LA REFORMA**

A partir de la década de los 80', pero particularmente en los 90', en América Latina, se comenzó a preconizar la necesidad de contrarrestar la crisis integral de la política que asola a este continente, a través de la realización de modificaciones legales en la estructura institucional de los países en el ámbito constitucional, como también en el marco determinado por las leyes de partidos y las leyes electorales (Alcántara Sáez, 2002).

El objetivo principal de las enmiendas políticas que tuvieron lugar durante los 80' y 90', en la mayoría de los casos, fue atenuar aquellos rasgos que eran concebidos como los causantes de la falta de representatividad y superar el rechazo hacia los partidos y a los dirigentes incorporados a los órganos institucionalizados de poder político formal. En orden a esto último ha surgido una tendencia a subrayar la necesidad de que los partidos políticos realizaran una adaptación, tanto en lo interno como en lo externo, para generar un espacio de confianza y credibilidad para el electorado neutral. En este contexto, ha emergido un impulso hacia la introducción de mecanismos tendientes a una mayor inclusión de actores en el proceso de toma de decisiones partidarias, que sentaron las bases para que las reformas institucionales de las décadas pasadas se orientaran hacia fórmulas que contemplaran cuestiones como eliminación del monopolio partidario en la nominación de candidatos, internas abiertas, financiamiento de partidos políticos, eliminación de listas sábana, flexibilidad para la constitución de nuevos partidos, etc. (Muñoz, 2002), postulando que estos cambios institucionales permitirían colaborar con la resolución de los problemas de representatividad de los partidos políticos.

En esta instancia evaluaremos los argumentos justificativos de una de las propuestas más resonantes de las reformas políticas reseñadas, que está vinculada a la disposición partidaria que apunta a la elección del titular del órgano político más relevante en un sistema presidencialista, y que involucra a toda la ciudadanía común.

Nos concentraremos, así, en el estudio de la modificación de los mecanismos de nominación partidaria y su consiguiente sustitución por internas abiertas partidarias para la designación del candidato a presidente de la Nación.

En primer lugar, averiguaremos -considerando los argumentos esgrimidos a favor de las internas abiertas- cómo estaban dadas las condiciones para ello: cómo era la vinculación entre ciudadanía y organizaciones partidarias, en lo referente a participación, imagen, afinidad, interés, etc. en los países de la región, para así poder calibrar los eventuales efectos de la implementación de este método.

Posteriormente, con el desarrollo de este trabajo, estableceremos que con las internas abiertas se desestima el carácter del partido como campo político legítimo<sup>1</sup>, lo que conduce a que se promuevan y acentúen los rasgos que habían llevado a la crisis que se pretende subsanar. En consecuencia, se concluirá que con los intentos de recomposición de la representación política a través de esta vía, paradójicamente, se termina postulando una transfiguración del espacio en el que genuinamente se debería producir la reconstrucción de la mediación entre el Estado y sociedad civil.

### **INTERNAS ABIERTAS: EL DEBATE**

Al involucrarnos en la temática que nos concierne, nos encontramos con diferentes escenarios respecto a la utilización de internas abiertas como parte constitutiva de una agenda de reformas en nuestro continente, y cada uno de ellos, merece un análisis detallado.

La primera gran divisoria estaría dada entre aquellos casos en que se produjera un reconocimiento y regulación legal de los procesos nominatorios y aquellos en los que, desde el seno de los propios partidos se decidiera incorporar procedimientos más inclusivos para hacer frente a los problemas de representatividad partidaria. El límite entre ambas reposa sobre el estrecho ordenamiento jurídico que vincula a estos mecanismos a la naturaleza pública o privada de los partidos.

Entre los casos empíricos latinoamericanos solamente en Uruguay, se estableció normativamente la celebración de primarias abiertas para la elección del candidato presidencial. En el resto de los países, se trató de decisiones autónomas de los partidos o frentes, ya sea con el propósito de adaptarse a los requerimientos de democratización interna o de resolver la composición y distribución de fuerzas entre los miembros aliados. Sin embargo, en la Argentina, en el año 2002, el Senado aprobó una ley que contemplaba la realización de internas abiertas simultáneas y obligatorias- similar a la de su vecino rioplatense- que posteriormente sería suspendida por una resolución judicial.

---

<sup>1</sup> Según Offerlé “un partido debe ser analizado como un espacio de concurrencia objetiva entre los agentes así dispuestos que luchan por la definición legítima de partido y por el derecho a hablar en nombre de la entidad y marca colectiva que ellos contribuyen por su competición a mantener la existencia o más bien la creencia en la existencia.” (1988: 25).

¿Está la selección de candidatos presidenciales regulada por una norma electoral?

País	Internas abiertas		
	Normadas por ley	Lo que establece la norma respecto del candidato presidencial	Realizadas en la práctica
Argentina	No, pero se intentó	Si bien el caso analizado, fue anterior a esto, debemos señalar que el Senado aprobó un proyecto de ley en el que establecía la realización de internas abiertas y simultáneas (2001). Ese proyecto fue dejado sin efecto por una decisión judicial.	Sí (parcial)
Chile	No	-	Sí (parcial)
Colombia	Si	Señala que la organización electoral colaborará en la realización de consultas internas que podrán efectuarse a nivel nacional, departamental, distrital y municipal (Ley de Partidos Políticos 1994, art 10). Establece la realización de internas abiertas, al permitir que cualquier votante participe de la primaria de un partido, ya sea que el votante sea o no afín al mismo y las incentiva con la disposición de que se financien con fondos públicos (Ley 180 de 1994).	Sí (parcial)
México	No	-	Sí (parcial)
Uruguay	Si	Elecciones primarias abiertas realizadas por todos los partidos el último domingo del mes de abril previo a las elecciones generales. La elección es sólo del Presidente, toda vez que el candidato a vicepresidente debe ser elegido por la Convención Nacional.	Sí

Fuente: PPAL (1999); Alcántara Sáenz (2001); y Alcántara Sáenz y Freidenberg (2003).

Ahora bien, más allá de la voluntad política de incorporar instrumentos que -en teoría- mejoren la vinculación partidaria con la ciudadanía, la cuestión principal radica en cómo rectificar el pronunciado desinterés respecto de la actividad política, revelado en la caída de la participación electoral y la acentuada desconfianza en su capacidad para satisfacer a las demandas del electorado que existe hoy en día en nuestro continente y que constituye un gran impedimento en cualquier intento por recuperar el nexo entre la sociedad civil y el poder político. Esta situación de apatía política sólo puede removerse en la medida en que la misma población, vea como indispensables la figura del político y, en especial, de los partidos para que el país funcione.

Por tal razón, evaluaremos, en primer término, los resultados de las encuestas, que demuestran que los niveles de apatía -aunque con variaciones entre los casos- son muy elevados en Latinoamérica; en segundo lugar analizaremos el debate generado en la República Argentina; posteriormente,

evaluaremos en detalle los argumentos aducidos en defensa de este mecanismo de selección de candidaturas.

### Resultados de las encuestas:

Según la encuesta Latinobarómetro, realizada entre abril y mayo del año 2002, en 17 naciones de América Latina, citados en el libro: "*Democracies in Development*" (IDEA-BID) donde se promediaban datos de los últimos años, el 56% de todos los encuestados dijo estar de acuerdo en que "la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno". Con respecto a la confianza en la dirigencia y las instituciones, el 65% de todos los latinoamericanos expresó su desacuerdo con la afirmación "se puede confiar en que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente". La confianza en las instituciones es igualmente baja. De los miembros de la región el 14% dijo confiar "mucho" o "algo" en los partidos políticos. Un estudio realizado en mayo de 2002 por el Consorcio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercado y Asesoramiento (CIMA) en 16 países -incluyendo España y Portugal- confirma estos resultados. Apenas el 15% de los iberoamericanos confía en los partidos políticos, el 23% en el Congreso, el 30% en la Justicia y el 34% en los sindicatos.

En relación con el significado de la democracia, los indicadores sugieren al estudio Latinobarómetro que los ciudadanos de la región no consideran aún a la democracia un bien político tan valioso como en las democracias más consolidadas. Hay todavía un 50% de latinoamericanos que está de acuerdo con la frase "no me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder, si pudiera resolver los problemas económicos y dar trabajo a todos".

En la encuesta de Latinobarómetro de 1998, el 55% de las personas dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. Otros dicen que independientemente de cómo vote, no hará que las cosas sean mejor en el futuro.

En otra encuesta de Latinobarómetro, del año 1997, figuró que sólo el 23,92% de los latinoamericanos se identifica con alguno de los partidos políticos. Se trató de un promedio ponderado de los porcentajes de los individuos entrevistados que dieron las cuatro respuestas posibles: 'muy afín', 'algo afín', 'simpatizante' y 'sin afinidad'<sup>2</sup>. En esa misma encuesta figuró que el 67% de los encuestados iberoamericanos está entre poco y nada interesado en la política (frente también a cuatro opciones: 'muy interesado', 'algo interesado', 'poco interesado' y 'nada interesado' políticamente).

Frente a la pregunta: "¿Qué tipo de sentimiento le produce a Ud. la política?", de una muestra de 15001, sólo un 10% respondió "entusiasmo", un 15% contestó "compromiso", un 21% "interés" y un 15% "compromiso", mientras que el 41% contestó "desconfianza", un 27% "aburrimiento", un

---

<sup>2</sup> En la última edición de Latinobarómetro en la que se incluyó esa pregunta, fue la de 1997. Después se suprimió.

18% respondió “irritación”. En una encuesta realizada por IDEA, también en el año 1997, se evaluó el porcentaje de asistentes sobre el total de la población en edad legal de emitir el voto, en las elecciones nacionales entre 1945 y 1997. El nivel promedio de participación en Latinoamérica era del 56,55 %.

La conclusión que se extrae de todo esto es que en nuestro continente, la mayor parte de los individuos acepta a la democracia como forma de gobierno, pero paralelamente desconfía de las instituciones democráticas. A la vez, y éste es el punto principal para nuestro análisis, la mayoría de los latinoamericanos no se interesa, ni compromete ni participa de la actividad política. Este desencanto ciudadano respecto a los asuntos públicos, en el largo plazo, significaría un deterioro de los niveles de gobernabilidad y por lo tanto, de la democracia (Corporación Escenario, 2003).

### El debate en Argentina

En nuestro país, en el contexto de la terrible crisis terminal de fines de 2001 y comienzos de 2002, en el medio de aguzadas críticas contra la clase dirigencial y las instituciones políticas en su conjunto, se celebró el Acuerdo para la Reforma del Sistema Político, llevado a cabo por el presidente, los gobernadores y el jefe porteño. En él se incluyó, como parte integrante de una serie de modificaciones sustanciales referentes al sistema político, la enmienda de la ley de partidos políticos, con el objetivo de modificar los mecanismos de nominación partidaria. En un principio, la propuesta de incorporar primarias abiertas tuvo un elevado grado de adhesión popular. En una encuesta de Gallup publicada en el diario La Nación, se indicaba que el 78% de los encuestados estaban de acuerdo con la realización de internas abiertas. (La Nación 30-06-2002, p.7).

No obstante, durante el pináculo del debate sobre la incorporación de reformas, a la propuesta oficial de internas abiertas simultáneas y obligatorias, se le presentaron diversas variantes,<sup>3</sup> entre las cuales se sugería establecer el sistema histórico y tradicional, es decir, las internas cerradas, limitadas a los afiliados. En este punto es importante detenerse, ya que los procesos selectivos se diferencian entre aquellos en que se realiza una *elección*, y aquellos en que se produce una *designación* de los candidatos a puestos de poder (Muñoz, 2002), siendo democráticos tan sólo los primeros. Como el primer grupo incluye a las internas- ya sean éstas abiertas o cerradas- y a las convenciones con delegados electos por las bases, sin distinciones entre ellos, la duda entre internas abiertas o cerradas, no puede reposar sobre un cuestionamiento al carácter democrático de éstas últimas.

---

<sup>3</sup> Una de las propuestas alternativas fue la del Gobernador de Córdoba, José Manuel De la Sota, quien postulaba el mantenimiento de la elección interna con el padrón general, pero excluyendo de la votación a los afiliados a partidos que no realizaran internas abiertas. Otra alternativa que surgió fue la interna abierta con dos padrones, el padrón general para que votaran los independientes y los padrones de afiliados a cada partido político. En este caso los afiliados a un partido no podían votar en la interna de otro, lo cual era aplicable también a aquellos afiliados a partidos sin interna. (Clarín, 15/07/02, Sección Política, Pág. 13)

Frente a esto, en aquella circunstancia, se descartó la utilización de primarias cerradas, por considerar que los padrones de afiliados presentan irregularidades, a causa de la cantidad de afiliados involuntarios y personas fallecidas que no han sido dadas de baja que contienen (Clarín, 15-8-2002, p.13). De hecho, mientras que una encuesta de Gallup indicaba que 8 de cada 10 electores se consideraba políticamente independiente, el padrón de afiliados a todos los partidos alcanzaba a 8.357.834, que implica el 33, 59% del Padrón Electoral Nacional, lo que habla de una superabundancia y adulteración.

La realización de internas cerradas hubiera requerido de una limpieza y renovación de padrones, que los apremiantes tiempos políticos de entonces no permitían. Sin embargo, al margen de esta incuestionable constatación empírica, lo cierto es que los argumentos que se esgrimieron en aquella oportunidad a favor de la introducción de internas abiertas, excedían esa contingencia y postulaban a este mecanismo como el procedimiento democrático por excelencia en materia de selección de autoridades.

Efectivamente, situaciones similares se presentaron en otras partes del continente, donde hubo países en los que las primarias fueron adoptadas por sus legislaciones electorales - o por lo menos formaron parte de la agenda de reformas- y otros países en los que, si bien las internas abiertas no lograron tener un reconocimiento normativo, ha habido partidos o frentes que decidieron resolver sus candidaturas por medio de este mecanismo.

Ahora bien, en esta instancia evaluaremos la consistencia lógica de los argumentos que se utilizaron, en diferentes ocasiones y lugares geográficos, para fundamentar teórica, normativa y operativamente la necesidad de introducir internas abiertas para seleccionar a los primeros mandatarios. Así, buscaremos confrontar las razones aducidas, con todo lo que hasta aquí se expuso, con el objetivo de refutar teóricamente los argumentos que subyacen a la incorporación de esta práctica.

A partir de allí, tendremos todos los elementos de juicio necesarios para introducirnos en la evaluación concreta de la incidencia de los procedimientos de selección de candidaturas sobre la representatividad política.

### **ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN LA INTRODUCCIÓN DE INTERNAS ABIERTAS: PARTICIPACIÓN ELECTORAL LIBRE E IGUALITARIA, DEMOCRATIZACIÓN INTERNA Y LEGITIMACIÓN:**

A partir de la segunda fase de reformas llevadas a cabo en buena parte del subcontinente americano, a mediados de la década del 90', el debate sobre los procedimientos internos de selección partidarios cobró cuantiosos bríos y la introducción de primarias abiertas fue preconizada desde muchos

sectores como el procedimiento democrático por antonomasia en materia de selección de autoridades. Pese a la variedad de discursos y a las alusiones particulares de cada contexto político, institucional o partidario, los argumentos esgrimidos en pro de las internas abiertas, pueden resumirse, básicamente, en tres conceptos que se hallan en un círculo de fundamentaciones mutuas: participación electoral libre e igualitaria, democratización interna, y legitimación; y, a su vez, los tres están conectados internamente por medio de la idea de representatividad que según esta casuística, es lo que se intenta reconstruir y restablecer a partir de este nuevo método de selección de candidaturas.

- Participación electoral libre e igualitaria:

Los defensores de este sistema sostienen que las internas abiertas amplían la participación popular e incrementan la libertad política de la ciudadanía al hacerla extensiva a la capacidad que tiene cualquier sujeto para seleccionar al personal político que disputará las elecciones generales. Se argumenta que al permitir ingresar a la ciudadanía hacia esferas que competían exclusivamente a organizaciones políticas, se derriban los diques que habían cercado lo público, contribuyendo así a aumentar la participación política de los ciudadanos. Estos últimos se sentirían convocados a integrarse al proceso electoral desde su origen, dejando de ser ‘convidados de piedra’ (Haro, 2002: 112) para convertirse en protagonistas de un suceso que, a su vez, les va suscitando interés a medida que tienen más incidencia en el quehacer partidario.

Al mismo tiempo, se aduce que, como en las internas abiertas no se requiere un acto formal de adhesión o afinidad doctrinaria por parte de los votantes, los electores independientes -que además conforman una vasta mayoría- tienen en ellas, el mismo status que los afiliados partidarios, con lo cual se favorece la homologación de derechos políticos entre unos y otros.

También se sostiene que este método ayuda a atraer nuevos miembros a la agrupación, contribuyendo a que el partido se movilice en pos de nuevos intereses sociales hasta el momento no representados (Ware, 1996: 266), y se esgrime que, al ser un mecanismo más abierto e inclusivo, oxigena, por vía indirecta, la vida interna de los partidos (Spota, 1990 y Alcántara Sáez, 2001), ampliando las vías de comunicación entre éstos y los electores autónomos. Por otro lado, al permitir que el votante escoja entre una gama más amplia de postulantes, se produce una nómina de candidatos más afines a las preferencias ciudadanas.

En definitiva, se considera que la existencia de primarias estimula el involucramiento y compromiso ciudadano en las decisiones importantes de la vida partidista, al provocar que los electores se sientan copartícipes del futuro de la misma y se genera una sensación de que el acto eleccionario no es una simple opción entre candidatos impuestos unilateralmente por los partidos (Spota, 1990), lo que origina un mayor acercamiento entre representantes y representados.

- Democratización interna<sup>4</sup>:

También se expone que, simplemente, se trata de extender la coherencia del avance de la democracia a uno de los "núcleos duros" del sistema partidista (Zovatto, 2001: 16). A propósito, se afirma que difícilmente los dirigentes políticos podrían hablar con autoridad en nombre de la democracia si su origen se encontrase contaminado por prácticas no democráticas (Alcántara Sáez, 2001: 15).

Así, se sostiene que la lógica que rige en el sistema democrático debe también regir en las cuestiones internas de los partidos políticos, estableciendo reglas explícitas y abiertas para la competencia en el seno de las organizaciones partidistas, proporcionando transparencia y modernización a las estructuras de la formación. De esta manera, las internas abiertas contribuyen a reducir prácticas negativas como la endogamia, el peso de las redes clientelares, y la influencia de las maquinarias partidarias, estableciendo fórmulas de responsabilidad horizontal (Alcántara Sáez, 2002). Se sugiere que como los gobernantes "deben su mandato constitucional a los electores y no a los afiliados" (Alcántara Sáenz y Freidenberg, 2001:19), han de ser los primeros y no los segundos quienes determinen las candidaturas.

Al mismo tiempo, sirven para terminar con las candidaturas de compromiso que la actividad partidaria impone inexorablemente en cumplimiento de una suerte de ley de "recíprocas donatividades" (Haro, 2002: 113) y aquellas provenientes de monolíticas cúpulas de poder que se enquistan en los partidos por compadrazgo o por militancia vegetativa (Hernández Valle, 2002: 151).

Para finalizar este punto, cuando los críticos sugieren que las internas abiertas producen una elevación de los costos, los defensores de este procedimiento argumentan que, en realidad, se trata de una inversión; es un precio que hay que pagar para el mejoramiento de las estructuras y mecanismos de representación. Con lo cual, el costo adicional sería más que compensado con la estabilización institucional resultante.<sup>5</sup>

- Legitimación

Ahora bien, aclaremos previamente una cuestión: la *legitimación* es "el proceso en virtud del cual se entiende que una conducta o institución es la correcta o adecuada" (Del Percio, 2005). En este caso, siguiendo los argumentos anteriores, como la participación de la ciudadanía independiente sustituye

---

<sup>4</sup> Los términos de **democracia** y **democratización**, cobran diferentes significados según los contextos y difieren de autor en autor. En los estudios particularmente centrados en los procesos transicionales, éste último termino se refiere a un proceso que condujo, mediante el reconocimiento de ciertos derechos, a la reinstauración de regímenes democráticos. En este caso, nos referimos a un contexto diferente, que es el del orden interno partidario, por tal razón tomaremos el vocablo 'democratización (interna)' del modo en que lo implementan los partidarios de ese mecanismo, es decir como sinónimo de 'provisión de democracia (interna)'

<sup>5</sup> Reporte sobre La discusión en la Comisión de Internas Abiertas en la Argentina

la aplicación de mecanismos no democráticos, las internas abiertas se convierten en la fuente correcta o adecuada de la que emana la legitimidad a los candidatos electos.

Todos lo expuesto confluye en la idea de que las internas abiertas suministran una legitimidad adicional al proceso político de origen democrático (Zovatto, 2001: 16): como el partido ha de adoptar estrategias acordes con la voluntad del potencial electorado, este mecanismo facilita la legitimación ante la opinión pública del candidato que resultare electo por este medio (Ware, 1996: 266).

Desde sus orígenes, en Estados Unidos, las primarias se idearon con el objetivo de que la opinión pública fuera regulando y fijando pautas para la competencia. Se sostenía que la formación partidaria más votada en la primaria tomaría gran ventaja sobre sus opositoras, estableciendo un tamiz en la percepción (Giménez Valdez, 1999) dejando expuesto cuál candidato tenía el semblante y la cintura política necesarias para presentarse en los comicios generales (Pierce, 1999), a la vez que se descartaban prestamente a aquellos postulantes que no estuvieran preparados para tal menester o que fueran impugnados por una porción significativa del electorado.

También se justifica la apelación al electorado, en tanto se considera que como el candidato ha de tener una labor institucional tendiente a la consecución del interés general, la legitimidad de origen de esa candidatura tendría una fuente mucho más pura si ésta fuera dada por la voluntad de todos los electores, trascendiendo el límite de lo 'partidario' (Haro, 2002: 113).

Así, los candidatos surgidos de una interna gozarían de más legitimidad que los candidatos seleccionados por otro método, al haber sido electos por una gran cantidad de ciudadanos y no simplemente nominados por el líder o la cúpula partidaria. Según esta línea de pensamiento, se considera que así como los procedimientos orgánicos de selección implican la sumisión a las resoluciones de las elites y legitiman de las decisiones de una minoría (Freidenberg, 2002: 11), las internas abiertas tienen como fuente de legitimidad a la voluntad inapelable de una mayoría.

Dijimos que la conexión lógica interna de estas tres ideas fuerzas está dada por la búsqueda de representatividad partidaria. Ahora bien, estableceremos, en lo que sigue, la correspondencia lógica entre cada una de estas tres supuestas ventajas, la realización de internas abiertas y el perfeccionamiento del vínculo representativo en cuestión.

### ➤ **PARTICIPACIÓN ELECTORAL LIBRE E IGUALITARIA:**

En primera instancia, determinaremos, por un lado, a qué sujetos se interpela en las primarias abiertas y, por otro, quiénes son los que participan, efectivamente, en las mismas; en segundo término estableceremos si existe o no correspondencia entre un grupo y el otro y, posteriormente, en el caso de que no las hubiera determinar el porqué del sesgo de los votantes de las internas.

Finalmente, estableceremos que la participación electoral libre e igualitaria se transforma en un valor en lo referente al ámbito externo del partido, pero no es aplicable a su vida interior.

### **¿Quiénes pueden participar?**

Con este mecanismo, el cuerpo encargado de la designación de los aspirantes a cargos públicos pasa a ser la ciudadanía, o más específicamente, el electorado<sup>6</sup> general en su conjunto sin distinciones partidarias.

Cabe aclarar que con los drásticos cambios acaecidos a escala planetaria durante el siglo pasado se produjo una desarticulación de los mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos edificaban su identidad política y se conectaban con la esfera de poder, insertándose en el espacio público. Asimismo, con el apogeo de los medios de información y comunicación masiva, se alteró el ejercicio de la ciudadanía, de un modelo activo -cuando menos en el plano ideal- a uno más pasivo<sup>7</sup> o consumista (García Canclini, 1995). Efectivamente, la ciudadanía emergente pasó a colocarse pasivamente en el circuito de la política, adquiriendo densidad corporal tan sólo en su condición de opinión pública construida por encuestas, mientras que su injerencia concreta en el espacio público quedó reducida prácticamente de forma única a la asistencia periódica a eventos electorales inconexos (Cheresky, 2001: 276).

Así, la ciudadanía como entidad política engendrada e instituida socialmente, fue reemplazada por un electorado con escasa vocación participativa, tendiente a la delegación de los asuntos públicos y con poca disposición a organizarse en partidos políticos.

Con todo lo visto hasta ahora, sería de esperar que, de los electores habilitados para votar en las elecciones internas, solamente una porción minoritaria –y no representativa del conjunto- tomara parte en ellas. Por tal razón, debemos establecer las diferencias entre aquellos ciudadanos independientes convocados a expresarse en las internas abiertas y quienes participan, realmente, en las mismas.

Si se parte de la base de que se dispone de un electorado estándar, éste poseerá una distribución ideológica denominada normal, es decir una distribución estadística en forma de U invertida (Carey y Polga Hecimovich, 2004, y Chasqueti y Buquet, 2003). Son electorados que concentran a la mayor proporción de los votantes en posiciones de centro y su número desciende de manera similar hacia ambos extremos. Paralelamente, quienes se ubican en el centro del espectro ideológico son los menos proclives a movilizarse políticamente y los que se colocan en los extremos son los más propensos a participar e intervenir.

---

<sup>6</sup> Nosotros consideramos como ‘electorado’ a todos los ciudadanos con derecho a participar. Para una discusión más completa sobre el significado del término ‘electorado’, léase Rahat y Hazan (2001: 302) y Gallager (1988).

<sup>7</sup> Esta es una relación pasiva puesto que la audiencia se mantiene informada y atenta, especialmente a través de la televisión, esto puede significar una manipulación abierta de los medios con el propósito de colocar en la agenda pública los temas de interés de los grupos de poder y obviar aquellos que pueden ser contrarios a dichos intereses.

Como nos estamos manejando en un plano primordialmente teórico mantendremos la idea de que se dispone de este tipo de electorado, armaremos este ejemplo basado en un estudio de Chasqueti y Buquet (2003), que de alguna manera es arbitrario, pero tiene un fundamento realista.

A partir de aquí podríamos prever esta distribución de votantes.

Posiciones ideológicas	Porcentaje de electores	Tasa de participación	Porcentaje del electorado que participaría en la primaria del partido de...				
			Izquierda	Ctro izda	Derecha	Ctro dcha	Centro
Extrema izquierda	5	100	5				
Izquierda	10	80	8	8			
Centro izquierda	20	40	8	8			8
Centro	30	20	3	3	3	3	3
Derecha moderada	20	40			8	8	8
Derecha	10	80			8	8	
Extrema derecha	5	100			5		
Total	100	-	24	19	24	19	19

Tomemos estas dos alternativas posibles:

- Partido de centro izquierda: 42, 10 % de los votantes serían de izquierda, 42, 10 % de los votantes serían de centro izquierda, 15, 80% sería de centro.
- Partido de centro derecha: 42, 10 % de los votantes serían de derecha, 42, 10 % de los votantes serían de centro derecha, 15, 80% sería de centro.

Este ejemplo nos sirve para adelantar que probablemente si, en cualquiera de los dos casos- la interna de un partido de centro izquierda o de centro derecha-, la disputa estuviera planteada entre un moderado y un extremista, este último sería el triunfador. Se infiere que las internas abiertas provocan tendencias centrífugas dentro del partido, alejándolo del punto de confluencia de la mayor parte del electorado nacional.

Algo similar puede decirse del nivel de adhesión partidaria, si tenemos en cuenta la encuesta de Latinobarómetro citada en la sección anterior, sólo el 23,92% de los latinoamericanos se identifica con alguno de los partidos políticos, diremos que este grupo es el que más factiblemente participará en un evento electoral de esta índole.

Así, esto nos lleva a realizar una pequeña digresión. No es tarea sencilla determinar nítidamente los límites entre los sectores que conforman a la organización, pero a grandes rasgos se los divide en: electores fieles o simpatizantes; afiliados; adherentes; militantes y dirigentes (Abal Medina, 2002: 46).

Como nuestro objeto en esta oportunidad, es evaluar a las internas abiertas en contraposición a otros mecanismos de selección de candidaturas, rearmaremos la clasificación, presentando un sistema categorial que no se corresponde automáticamente con los otros y sus clases están orientadas hacia el partido que organiza la interna, con lo cual se torna necesario volver a delimitarlas.

El electorado habilitado que podría participar en una primaria completamente abierta de un determinado partido, está formado por:

- Miembros organizados del partido
- Electorado fiel del partido
- Electorado fluctuante
- Electorado no afín al partido

Al mismo tiempo, habremos de establecer en qué ocasiones los miembros de cada grupo estarán más motivados por participar, y a partir de ahí, en qué proporción intervendrán en una interna abierta.

El electorado total es meramente la sumatoria de individuos -cuya vinculación es simplemente aritmética, sin tener una proyección colectiva común-, concebiremos, a partir de aquí, que se trata de la suma de agentes racionales, realizando actos individuales que responden esencialmente a las premisas de la elección racional y el resultado contingente de un cálculo racional costo beneficio.

Así, si se parte del supuesto de que los electores son actores racionales, cada uno de ellos, no importa en que conjunto de los mencionados se encuentre, asistirá a una primaria abierta, básicamente, cuando encuentre que los beneficios de participar en ella superen los costos que le implica.

Ahora bien, cada sector se diferencia de los otros precisamente por su grado de participación en general y por la cercanía al centro de poder del partido que realiza la interna. La participación es la contraprestación que los individuos ofrecen a cambio de obtener ciertos incentivos del partido en cuestión. Los partidos ofrecen paquetes de incentivos diferenciales (Ware,1996, citado por Abal Medina, 2002: 42) según el grado de participación de cada grupo. Panebianco sostiene que cuanto más próxima esté una persona al centro decisorio del partido, más incentivos selectivos demandará (1990: 42). De todos modos, como en nuestra clasificación se introducen categorías específicas para abordar la temática que nos compete, estableceremos, siguiendo esa idea de Panebianco, que los incentivos a la participación se disponen en forma de U. Es decir, de los sectores enumerados, respecto a aquellos que son parte de la organización que celebra la primaria -miembros organizados

y electorado fiel del partido- diremos que los primeros son los más cercanos al centro de poder y percibirán más incentivos selectivos, mientras que los segundos, están más alejados y se guiarán predominantemente por incentivos colectivos. Paralelamente, los que no son parte del partido – el electorado fluctuante y el electorado no afín al partido- tendrán una disposición inversa: para los más alejados del centro de la organización (el segundo grupo), los incentivos selectivos tendrán más incidencia en la participación de la interna que en el primer sector.

En resumidas cuentas, la asistencia en las primarias estará en relación con dos cuestiones: por un lado, con el provecho que cada uno considere que puede extraer de esa participación y, por otro con el grado en que las identificaciones, demandas y expectativas de cada uno estén vinculadas a una fórmula política determinada.

- Miembros organizados partidarios

A falta de otra denominación mejor, hemos dado en llamar de esta manera a aquellos afiliados que tienen una presencia periódica permanente en los procesos electorales internos y que concurrirían a una interna abierta de la misma manera que lo harían si esta estuviera restringida a los miembros partidarios enrolados oficialmente.

Los miembros de este sector son los que seguro van a asistir en cualquier circunstancia, en tanto para ellos, la participación en su partido posee un valor *per sé*, ya que es la vía por la cual obtienen incentivos organizativos (Panebianco, 1990)<sup>8</sup> y no está condicionada por ningún otro factor. Por ende, para ellos, los beneficios de participar -sea por lealtad o por interés (Panebianco, 1990: 78)- superan ampliamente a sus costos.

Se trata de una fracción determinada del electorado (que varía de partido a partido y puede modificarse a lo largo de los años), cuya presencia está asegurada desde el lanzamiento de la campaña. Sin embargo, el objetivo de introducir primarias abiertas es, justamente, neutralizar a la porción de estos miembros del partido, fomentando la participación de los votantes no organizados (que ha de ser menor e incalculable *a priori*), para que surjan los candidatos lo más afines posibles a las preferencias del conjunto del electorado.

La imprevisibilidad de ese elemento librado al azar permite presagiar que en una interna abierta -a menos que surgiera un acontecimiento que produjera una motivación importante de la participación neutral- se obtendría un resultado bastante similar al que se conseguiría en una interna cerrada.

Considerando la finalidad de los propulsores de este mecanismo, una preeminencia de este tipo de votantes provocaría resultados sesgados y desemejantes de los esperados, ya que la selección de candidaturas habría sido resuelta por sectores menores e insulares, que al ser los más movilizados e

---

<sup>8</sup> Se descuenta que los creyentes, recibirán en mayor proporción incentivos colectivos y los arribistas, selectivos. Aunque no está de más recordar que ambos tipos de miembros reciben de las dos clases, aunque cada uno está particularmente interesado en una clase de incentivos (Panebianco, 1990).

intensos, no constituyen una muestra representativa del universo de los votantes incorporados en este nuevo espacio de participación.

▪ Electorado fiel

Se trata del núcleo de simpatizantes de un partido. Son electores que, ya sea por razones históricas, familiares o de afinidad doctrinaria, tienen sólidamente determinada su preferencia por un partido y, aunque no están afiliados, se sienten parte de la organización y son leales a ella (Abal Medina, 2002: 46). Es plausible -y hasta esperable- que de entre los votantes no organizados que concurren a una interna abierta, éstos constituyan la mayoría o, al menos, una importante porción.

Para el elector fiel, el resultado del cálculo costo-beneficio de participar en una primaria abierta dependerá de la evaluación que él haga sobre la importancia de asistir a un evento de esta naturaleza.

Si el simpatizante de un partido considera que es trascendental para él poder votar en su interna, y quiere fervientemente participar en la selección de candidaturas, no existen grandes limitaciones para que esa persona se acredite oficialmente al partido en cuestión, y pueda hacerlo como afiliado. (En casi todos los países de América Latina, para afiliarse se necesita tan sólo completar una ficha y no se requiere, como en los partidos europeos, de contribuciones periódicas a través de cuotas, ni compromisos de otra índole; y como suele haber sedes partidarias locales tampoco implica costos en términos de traslados.)

Así, si se apuntara a la participación de estos ciudadanos, las primarias abiertas no introducirían ninguna ventaja adicional, ya que se podrán obtener los mismos resultados con las internas cerradas. Sin embargo, cabe aclarar que si existe la categoría de ‘electores fieles’ como morfológicamente diferente a las anteriores, es porque aquellos tienen características distintivas. A diferencia de los miembros organizados del partido, quienes perciben del mismo tanto incentivos colectivos de identidad como selectivos de status o materiales<sup>9</sup>, los simpatizantes sólo reciben de la organización de la que se sienten parte integrante, incentivos colectivos, básicamente ideológicos, aunque también de identidad. Es decir, el simpatizante es tal porque adhiere con la causa, pero no milita ni se ha afiliado porque no tiene demasiado interés en tomar parte en las cuestiones organizativas internas ni en la resolución de candidaturas.

Teniendo todo esto en cuenta, es cuanto menos contraintuitivo sostener que para los simpatizantes la mera apertura de los métodos selectivos signifique un estímulo a la participación, al tiempo que es mucho más probable esperar que ellos intervengan si ven que en este evento se está dirimiendo la identidad doctrinaria o el perfil ideológico de la organización.

---

<sup>9</sup> En seguida, veremos las diferencias entre la participación dada por un tipo de incentivo y otros.

▪ Electorado fluctuante

Como mencionamos anteriormente, los electores que se consideran políticamente independientes y cuyas preferencias son volátiles y variables, constituyen la gran mayoría de los votantes habilitados para sufragar, por tal razón quienes abogan por las internas abiertas apelan, básicamente, a la incorporación de estos ciudadanos en el proceso selectivo. Teóricamente, se busca que el elector independiente participe en la interna de alguno de los partidos entre los cuales está indeciso, y elija, de entre los postulantes, al candidato de su preferencia. No obstante, también aclaramos antes que estos votantes, en virtud de su ausencia de compromisos partidarios, son los menos propensos a movilizarse en una elección opcional.

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

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

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

Además, como mencionamos, se descuenta que en una primaria abierta existe una asistencia mínima asegurada de los votantes organizados, con lo cual se requeriría una participación relativamente alta por parte de los electores independientes para contrarrestar el peso de aquellos sectores. A juzgar por la tasa de participación en Iberoamérica, este efecto sólo podría lograrse si la concurrencia interna fuera obligatoria<sup>10</sup>.

Obviamente, en un contexto con altísimos niveles de abstencionismo y de votos en blanco o nulos en las elecciones generales, en el cual se ha llegado incluso a postular la voluntariedad del sufragio, tornar compulsiva la participación en primarias, no sólo iría en contra de las preferencias e

---

<sup>10</sup> Ricardo Haro (2002) propuso la obligatoriedad del voto en las elecciones internas abiertas considerando que además de un derecho, constituye un deber, para la ciudadanía participar en ellas. No se hizo hincapié en este argumento, ya que las objeciones quedarán claramente expuestas en el apartado 'Democratización interna'.

inclinaciones ciudadanas, sino que entraría en contradicción con su principio impulsor de aumentar la libertad política de los electores.

- Electorado no afín al partido

Aquí, denominaremos electorado no afín, al conjunto de individuos que saben de antemano que jamás votarían por ese partido en las elecciones generales. Este grupo está conformado por afiliados y simpatizantes de otras fuerzas, así como también por electores que, sin adherir necesariamente a otro partido, rechazan de plano la línea política del mismo.

Las internas que son abiertas a todos los ciudadanos indistintamente, son vulnerables a la intervención y manipulación de estos sectores opositores. En estas circunstancias, los grupos organizados de otro partido podrían movilizar votantes que influyeran en la elección de un candidato débil e impopular, con menos condiciones de elegibilidad. También esto puede ocurrir con votantes no inducidos, mediante lo que se denomina voto "cruzado" o "estratégico", que se produce cuando espontáneamente un elector sufraga en las internas de un partido ajeno a sus preferencias, alterando un eventual resultado en las elecciones generales (González, 1999).

Así, vemos que la ausencia total de restricciones en una primaria ocasiona que el agente adopte comportamientos estratégicos u oportunistas al momento de la votación, que afectarán la eficacia en la consecución de los objetivos propuestos con la implantación de este método. Paradójicamente, un mecanismo destinado a incrementar la representatividad partidaria y la legitimidad de las candidaturas podría ocasionar una “selección adversa” o contraria<sup>11</sup> que derivaría en la elección de candidatos impopulares y poco representativos.

### **Instrumentos para contrarrestar este efecto:**

- Exclusión de afiliados de otros partidos. En el caso de la celebración de internas unilateralmente establecidas por un solo partido, se procede a un cruce del padrón general con los padrones de afiliados de los otros partidos, a los efectos de que estos últimos no puedan intervenir en la primaria.

Sin embargo, se pueden presentar ciertas objeciones. Por un lado, esto no contempla la participación de los otros electores no afines recién mencionados: en este caso, los simpatizantes no adheridos oficialmente a una organización podrían tomar parte en la interna de otro partidos, direccionando el resultado de la compulsa. Por otro lado, si se mantienen los argumentos de quienes impulsan estos mecanismos, esto vulneraría el principio de igualdad de participación, en la medida en que el afiliado a un partido podría querer participar en la interna de otro, no para torcer la

---

<sup>11</sup> En la teoría de la elección racional, la “selección adversa” es el resultado de no poder observar y verificar las informaciones, las capacidades y valores en los que los eventuales agentes basan sus decisiones antes de elaborar y suscribir el contrato (Aguilar Villanueva, 2004).

elección, sino porque entre los candidatos presentados por un determinado partido, preferiría tener a uno y no a otro como presidente.

- Simultaneidad. Se argumenta que la realización de las elecciones internas de todos los partidos el mismo día, con un único voto por persona, podría contribuir a mitigar los efectos del voto estratégico, ya que los votantes con preferencias definidas sufragarían en el partido al que pertenecen. Sin embargo, esta propuesta también ha sido objeto de críticas: por un lado, la regulación normativa de las primarias incrementa notablemente los costos de las mismas: esto requiere de padrones actualizados, de la apertura de numerosos locales de votación y de la disposición de sistemas de procesamiento sumamente eficaces y modernos<sup>12</sup>.

Por otro lado, se presenta el cuestionamiento sobre la legitimidad de la intervención legal sobre los partidos. Hay quienes sostienen que se afecta la libertad de los partidos ya que éstos deben ser los únicos que tienen la potestad de ejercer sus actividades de conformidad con su conveniencia política, por lo que la disposición legal implica inmiscuirse en el ámbito privado partidario. Lo que se replica a tal argumento es que los partidos políticos, además de ser expresiones asociativas emergentes de la sociedad civil, poseen la naturaleza jurídica de "entidades de interés público" ejerciendo funciones institucionales vinculados con el sistema electoral y la ejecución de los derechos políticos. Con lo cual, el reconocimiento del status constitucional de los partidos permitiría legalmente una intervención sobre su organización interna.

De todas formas, quedaría otra objeción, que es que el efecto propuesto con la simultaneidad sólo podría lograrse si la disputa interna de cada partido tuviera un grado de conflictividad similar y los principales partidos contarán con un porcentaje considerablemente cercano de intención de voto. Esto tiene su razón de ser en que la obligatoriedad de la postulación conlleva a algunos partidos a proponer, junto al candidato natural, a otro periférico incapaz de disputarle la candidatura a aquel, y en algunos casos se puede llegar a admitir la exhibición de una única candidatura, con lo cual, el centro de gravedad de la contienda se desplazará hacia el partido -o los partidos- que presente al menos dos candidatos con chances parejas y perfiles diferenciados. Por lógica, se deduce que los partidos más organizados y fuertes serán los que dispongan de más de una candidatura, mientras que las fuerzas menores son las que participarían con listas únicas.

Por otro lado, como una de las ventajas esgrimidas es que la organización que obtuviera más votos en la interna abierta, se posicionaría mejor que sus oponentes, lo cual estimulará que cada votante sufrague por el partido de su preferencia. Nuevamente, esto es aplicable a quienes adscriben o simpatizan con los partidos con más posibilidades de imponerse en la elección general.

De todas formas, aquellos que adhieren a un partido pequeño con un único candidato, lo hacen buscando otro tipo de satisfacciones alternativas, y no procurando convertir en candidato al

---

<sup>12</sup> Reporte sobre La discusión en la Comisión de Internas Abiertas en la Argentina

dirigente más elegible. Con lo cual, si estos electores aborrecen a uno de los partidos centrales van a encontrarse en una posición similar a la de un elector no afín frente a una interna unilateral, porque las retribuciones de participar en la interna de su propio partido son menores que las de intervenir estratégicamente en la primaria de un partido opositor.

### **¿A cambio de qué participan?**

En esta instancia determinaremos qué tipo de incentivos proporciona la organización a los individuos que acuden a las urnas, y cómo varía la participación en razón del centro de operaciones que controle su manejo y asignación. Como se vio, los incentivos selectivos pueden ser controlados por el grupo que dentro del partido, tenga la capacidad para adjudicar y distribuirlos, mientras que los colectivos no pueden ser completamente dirigidos por un sector (Abal Medina, 2002: 45).

Ya vimos que los miembros organizados del partido participarán en las internas abiertas a cambio de los mismos incentivos que los movilizan a ser parte de la organización. También mencionamos que los simpatizantes obtienen de la misma incentivos de identidad o ideológicos, y por ello tendrán más móviles para intervenir en las primarias si en la disputa está en juego la identidad y coherencia partidarias.

Ahora bien, esta circunstancia probablemente se produzca en la interna de un partido con facciones fuertemente organizadas o de una coalición formada por partidos con una firme identidad ideológica, donde la moneda de intercambio preeminente con los votantes serán incentivos colectivos subpartidarios. En estos casos, como el simpatizante se siente perteneciente, no al partido, sino a un sector del mismo sólidamente estructurado y con un nítido perfil ideológico-doctrinario, o en el caso de las colaciones, se siente identificado tan sólo con uno de los partidos coligados, es muy verosímil que las internas abiertas puedan trastocar la identidad partidaria o coalicional, atizando la confrontación de proyectos dentro de los miembros de la coalición.

Así, la intervención de ciudadanos motivados por incentivos ideológicos o de identidad, proporcionados por un sector consolidado de la fuerza partidaria impide que, después de la interna, ésta pueda volver a presentarse como una entidad corporativa superior a las corrientes en las cuales se divide, deconstruyendo así la identidad de la agrupación en términos de unidad, alterando su cohesión y consistencia, e impidiendo el surgimiento de verdaderos consensos partidarios.

Por otro lado, quienes aducen que las internas abiertas contribuyen a reducir los vínculos clientelares entre dirigentes y bases partidarias, no tienen en cuenta que este procedimiento por sí mismo no modifica las relaciones de intercambio preeminentes que existen en cada partido. En sistemas de partidos incoativos, que no lograron superar la tutela del caudillismo, en los que las personalidades individuales dominan las estructuras partidarias y asignan incentivos selectivos materiales de participación, transformando la relación representante-representado en un vínculo

clientelar las internas abiertas posibilitan que esa “clientela” se amplíe, provocando que estas vinculaciones individuales se expandan con facilidad a los electores ajenos a la organización.

En aquellas circunstancias en las cuales la recompensa de la acción de votar no tiene la función de reafirmar la identidad del elector, sino que tiene un carácter meramente instrumental, la inclusión de más electores en el proceso selectivo extrapola el vínculo clientelar al ámbito externo de la formación partidaria, corrompiendo cualquier mandato civil expresado en las urnas e intensificando una política al servicio de caudillos (Franze, 1996:125).

También puede existir el caso de líderes que, por fuera de la estructura de la organización, distribuyen incentivos colectivos. Cuando los candidatos confrontados en las primarias pretenden ser asociados con sus capacidades para la obtención de ciertos bienes públicos, subrayando el vínculo intersubjetivo que los conecta con los representados por sobre la pertenencia y adhesión al partido político, eludiendo cualquier recurso estratégico en el que se enfatice la pureza ideológica o el pedigrí partidario, consecuentemente, la contienda quedará establecida entre diferentes dirigentes cuya única base de sustentación es su propia singularidad, fundamentada exclusivamente en factores subjetivos y personales. Sin embargo, cuanto más diluido esté el perfil ideológico y partidario del candidato, menos responsable será este frente a la ciudadanía; porque, como se vio, la coincidencia entre las ofertas partidarias y la voluntad del electorado no depende sólo de los individuos encargados de realizar programas de gobierno sino, fundamentalmente, del contenido de esos programas. De esta manera, como el elemento racional de la relación representativa debe estar dado por la adhesión a un programa específico y la adscripción a una línea política, el representante sólo podrá responder al electorado en tanto esté mediatizado por un partido político que constituya la instancia institucional que garantice el control de su gestión política (Franze, 1996:125).

### **Participación electoral libre e igualitaria como variable de la representatividad partidaria:**

El partido político es un mini sistema político, que posee un carácter dual (Sjömbloom, 1968: 52): opera como escenario donde diversos grupos participan, lo cual se refiere ámbito interno –donde es entendido como burocracia y como asociación voluntaria- y a la vez, la organización participa en un escenario mayor, el ámbito externo –donde es concebida como una organización electoral y como una organización de gobierno (Alcántara Sáenz y Freidenberg, 2001: 15 y ss.). De todas formas, los partidos no quieren meramente ganar elecciones, lo cual se explica por la existencia de funciones ideológicas (Panebianco, 1990: 33); es decir, cada partido presenta ante el electorado una forma alternativa de abordar las problemáticas existentes en la sociedad, proponiendo ciertas políticas, que conllevan una determinada selección de la realidad social (Abal Medina, 2004 a: 48).

Esta aclaración viene a cuento para entender cuál es el sentido de la existencia de participación electoral libre e igualitaria de los ciudadanos respecto a los partidos: en lo que referente al ámbito

interno, la participación en el partido debería ser libre e igualitaria para los miembros que forman parte de esta asociación voluntaria. Pero en lo que concierne al ámbito externo, como los partidos son “funciones de un sistema político” (Pombeni, 133), y cada uno de ellos debe tener llegada a una porción determinada del electorado, la participación electoral libre e igualitaria implica que existan múltiples partidos, con propuestas diferenciadas, que compitan libre e igualitariamente por el poder y que los ciudadanos puedan elegir, sin restricciones, entre ellos (Alcántara Sáenz y Freidenberg, 2001: 14).

De esta manera, la participación ciudadana en la vida partidaria no debe ser igualitaria, abierta a todos de los electores indiscriminadamente. Sino, a la inversa, ‘participar’, en este sentido, implica ‘tomar partido’ y se refiere a la adhesión de aquellos que comparten la concepción fundamental del partido y se sienten, en alguna medida, partes de la organización.

En consecuencia, dentro de cada partido, el estímulo a la participación ciudadana, es decir los “esfuerzos orientados hacia la integración o incorporación del mayor número de ciudadanos en la decisión política estatal” (Ramos Jiménez, 2001: 68), no puede estar enfocado en su condición de mera organización electoral<sup>13</sup>, sino que debería estar en orden a preservar un núcleo ideológico permanente, reactualizándolo constantemente “frente a los nuevos desafíos de la coyuntura” (Abal Medina, 2004 a: 49), que trascienda la función electoral y le permita movilizar a los ciudadanos hacia objetivos o metas comunes (Ramos Jiménez, 2001: 69).

### ➤ **DEMOCRATIZACIÓN INTERNA**

La incorporación de primarias también ha sido uno de los proyectos de reingeniería política proclives a lograr niveles más elevados de democracia interna en los partidos latinoamericanos. Sin embargo, quienes abogan por ello, confunden los términos sobre los que se asienta la democracia partidaria: al percibir falencias en el funcionamiento de los partidos políticos, utilizan como variable de ajuste a la vida interior de los mismos (Craveri, 2005), y proponen mecanismos que terminan profundizando esas fallas y conllevan a convertir a los partidos en meras maquinarias electorales.

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

Por empezar, el reconocimiento legal de los partidos políticos, implica concederles el status de canales expresivos del pluralismo político y de instrumentos fundamentales para la participación

---

<sup>13</sup> En términos de Alcántara y Freidenberg, cuando el partido compite en elecciones, esta faceta es la que prevalece sobre las demás (2001: 17)

popular (García Medina, 2002). Esto implica que el partido debe cumplir funciones sociales -aquellas que le permiten operar como mediador entre la sociedad civil y el Estado- y funciones institucionales -reclutando liderazgos, ocupando roles en los distintos niveles del sistema político- para lo cual debe diseñar un proyecto nacional congruente y practicable, y convertirse en una organización lo suficientemente institucionalizada para poseer autonomía respecto a líderes fortuitos. De no aceptarse estas premisas, no puede pensarse en un partido político, lo cual anula la aspiración a democratizar internamente a las organizaciones partidarias.

A la vez, desde el punto de vista normativo, la democracia interna reposa sobre dos principios: el derecho de participación de los afiliados y el derecho de autoorganización de los partidos políticos (Orozco Henríquez, 2003: 8), con lo cual, la exigencia de que rijan su organización y funcionamiento internos mediante reglas democráticas, se plasma en el reconocimiento de derechos y atribuciones exclusivos para aquellos que adhieran al proyecto y se comprometan con la organización.

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

Así, la democracia interna de los partidos comprende todo el conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes a garantizar que la formación y manifestación de la voluntad partidaria, los dirigentes internos seleccionados y los candidatos designados para ocupar puestos de poder, sean acordes y correspondientes con la voluntad mayoritaria de los miembros del partido (Hernández Valle, 2002).

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

#### 1. Formación y manifestación de la voluntad política del partido:

Una de las funciones de los partidos es la de formar concepciones políticas unitarias e intentar llevarlas a la práctica (Hernández Valle, 2002: 149). Cada partido debe tener un perfil ideológico-programático determinado y a la vez debe establecer líneas de fractura que lo diferencien de otras formaciones partidarias. Así, la cosmovisión política del partido debe estar en consonancia con

expectativas, demandas e intereses surgidos de la sociedad y quien adhiera a esa causa podrá ver en el partido, al vehículo apropiado para su realización. Esto es, en términos de Panebianco, la concreción de la línea política, imprescindible para lograr los fines originarios del partido y también tiene relación con la idea de proyecto partidario, de Ramos Jiménez, que responde a la posición tomada por el mismo frente a los conflictos emergentes de la sociedad.

A partir de ciertos principios básicos compartidos por todos aquellos que pertenecen al partido, la estructura del mismo debe ser integradora, para lo cual se requiere de una 'infraestructura logística' (Kreuser, 1997: 277), que permita la participación de los miembros y la elaboración de estrategias y mecanismos para que aquellas máximas puedan traducirse en alternativas de política general para hacerlas llegar a los centros decisorios del sistema político.

No obstante, cada partido posee una perspectiva particular del bien común y del interés general que, si bien intenta tener una proyección generalizada, se asume que no ha de ser compartida por toda la comunidad y es saludable que así sea. Los partidos son organizaciones que nacen del cuerpo social y que tienen, ante él, ciertas responsabilidades, pero, como se vio, la idea de sociedad plural presupone la coexistencia de intereses heterogéneos, adversos y antagónicos que han de enfrentarse lícitamente a través de los distintos partidos políticos. Por tal razón, no puede existir una libertad irrestricta para participar en un partido ni para permanecer en él. De hecho, la capacidad y el buen funcionamiento de un partido dependen en gran parte de que pueda mantener a raya a aquellas personas que perturban la ejecución de su línea política unitaria (Hernández Valle, 2002: 149).

Recopilemos, por un lado, los individuos, al reunirse en torno a un proyecto, afirman que adhieren a determinado partido y, al mismo tiempo, la existencia de un proyecto sin organización, condenaría al mismo a la esterilidad y marginación en la vida política (Ramos Jiménez, 2001: 110 y 168). En efecto, la ideología es lo que mantiene la identidad de la organización a los ojos de los partidarios<sup>14</sup> (Panebianco, 1990: 42). Así, habremos de establecer que para que exista democracia interna, el partido tiene que propiciar la participación de todos los ciudadanos que compartan la visión del mundo proyectada por el mismo y pertenezcan de un modo u otro a la organización. Aceptamos que no puede existir un partido 'aideológico' ni absolutamente pragmático (Abal Medina, 2002: 48 y ss; y 2004 b : 48), pero si la cosmovisión o proyecto integrativo del partido no es más que "una guía muy general de la forma de acción de la organización" (Abal Medina, 2004 a :48), se diluye el criterio de membresía, por el cual se determina quiénes han de participar en el funcionamiento partidario.

En definitiva, sin un nítido criterio de pertenencia, se licuan los márgenes del *demos* partidario. A la vez, para que este *demos* pueda tener una articulación formal dentro de la organización, se requiere

---

<sup>14</sup> Cabe aclarar que esa es la primera función de la ideología; la segunda es la de ocultar la distribución de incentivos selectivos.

de un cierto nivel de institucionalización partidaria y de permanencia en el tiempo. En consecuencia, si no puede determinarse la composición del sujeto colectivo partidario, no hay ninguna disposición normativa que pueda reportar democracia endógena a la formación partidaria.

## 2. Selección interna.

Idealmente, las autoridades partidarias deberían elegirse por la voluntad de la mayoría de sus miembros afiliados y éstos a su vez deberían tener la posibilidad de generar de entre sus filas a las próximas camadas de recambio dirigencial, promoviendo lo que Panebianco denomina ‘la integración vertical de las elites’. Esto también requiere que el partido cumpla una función de socialización (Sartori, 1986), instruyendo, reforzando y transfiriendo actitudes y creencias políticas a quienes participan activamente en el mismo. El partido debe disponer de medios de difusión, escuelas de cuadros y centros de transmisión de sus ideas para que sus miembros aprendan política, ejerciéndola; posibilitando, de esta forma, la profesionalización<sup>15</sup> de las futuras elites dirigentes (Panebianco, 1990).

El problema consiste en que, actualmente, en América Latina (con diferencias entre los países), el funcionamiento interno de los partidos es excesivamente verticalista, son pocas las opciones para la promoción de nuevos dirigentes y frecuentemente se produce la reelección consecutiva de los dirigentes en cargos partidarios. Esto es así, en parte porque, en muchos de los partidos importantes de la región, las prácticas de cooptación, propias de los partidos de notables han persistido en los nuevos partidos de cuadros (Ramos Jiménez, 2001:170) con lo cual, históricamente, los requisitos para ocupar este tipo de puestos han sido sumamente restrictivos.<sup>16</sup>

Así, la carrera hacia posiciones dirigentes ha sido excesivamente prolongada para los miembros del partido (Ramos Jiménez, 2001:170), lo que ha fomentado la perpetuación de los mismos dirigentes en las estructuras de poder interno. Por otro lado, todos los cambios mencionados en secciones anteriores que conllevaron a la decadencia de la militancia y del activismo partidario, posibilitaron que estos dirigentes encontraran el camino allanado para mantener sus posiciones en la estructura orgánica del partido, lo que dificultó la generación de cuadros intermedios que operaran de contrapeso de aquel poder cupular.

---

<sup>15</sup> La noción originaria de ‘elites profesionalizadas’ emergía de la diferencia que ellas tenían con las camarillas de notables, características de la institución débil, y permitía a los partidos políticos contar con una estructura necesaria para gestionar lo público. Lo que posteriormente se entendió por ‘política profesionalizada’ implicó un proceso inverso: fue el abandono de la vida pública a manos de profesionales y expertos provenientes de corporaciones privadas.

<sup>16</sup> El reclutamiento –la decisión de quiénes pertenecen al partido, quiénes ascienden en la jerarquía interna y qué requisitos se requieren para ello- es una de las zonas de incertidumbre que los líderes pretenden controlar, las cuales, como se vio tienden ser acumulativas. Las investigaciones empíricas sobre partidos tienen a confirmar la existencia de una oligarquía partidaria, que las posee bajo su control (Guberman, 2004:50). Por otro lado, en el caso de los partidos nacionales que tuvieron la habilidad para manipular los recursos estatales (Mujal León y Langenbacher, 2001: 91), los líderes que pudieron usufructuarlos tendieron a acaparar los recursos organizativos disponibles y establecer restricciones para el establecimiento de una carrera política partidaria.

Como indicamos anteriormente, todas las transformaciones sufridas por los partidos políticos han derivado en una ausencia de mecanismos ciertos para la participación de sus miembros y, simultáneamente en la configuración de ámbitos de debate interno restringidos por el discurso predominante en el universo mediático (Craveri, 2005). A la vez, la función socializadora y formadora de cuadros fue sustituida por la presencia de grupos tecnocráticos o fundaciones insertas al margen de la estructura partidaria (Muñoz, 2002: 63), desarrollando una integración horizontal de las elites dirigentes, en un esquema de poder en el que se mantenía a raya a los adherentes y militantes.

Esto fue produciendo una decepción y desesperanza por parte de los activistas comprometidos, quienes pasaron a enfrentarse con un problema de acción colectiva: al advertir que los recursos partidarios estaban cada vez más concentrados en un pequeño núcleo directivo que privilegiaba la provisión de incentivos selectivos por sobre los colectivos, aquellos miembros progresivamente fueron alejándose de sus estructuras. De todas formas, cada uno de estos militantes, individualmente considerado, sabía que, para revertir esa situación, el partido debía contar con una gran cantidad de miembros como ellos que intervinieran activa y cooperativamente en la vida partidaria. Sin esa participación -que era, precisamente, lo que enaltecía la causa- el partido quedaba en manos de militantes arribistas y advenedizos, quienes sólo deseaban la obtención de bienes privados, profundizando las fallas que habían conducido a los miembros creyentes a abandonar la organización.

En muchos casos, se hubo bregado por la incorporación de mecanismos correctivos de estas falencias- como nombramientos abiertos y democráticos, con la participación de todos los afiliados; flexibilización de las condiciones de acceso a los cargos partidarios, etc.- con los que se prohijaba una apertura del partido, permitiendo un quiebre de las monolíticas cúpulas de poder. Estos avances que si bien, son muy importantes, en teoría, por un lado han sido parciales, y por otro, han sido insuficientes para la democratización partidaria, ya que para que ésta se efectivice, se requiere un compromiso ciudadano de arrimarse a los partidos políticos sintiéndose parte constitutiva de los mismos y una reconstrucción por parte del partido de sus funciones de socializar, agregar y articular intereses surgidos de la sociedad civil.

En realidad, se ha generado un círculo vicioso altamente perjudicial para la propagación de la democracia interna: a partir del quiebre entre los elementos que configuran el nexo representativo, los partidos políticos dejaron de suscitar adherencias en sociedad y fueron vaciándose tanto de contenido como de actores participantes (Craveri, 2005). En consecuencia, la actividad partidaria pasó a ser objeto de regresiones desnaturalizantes; acentuándose las tendencias centralistas e incrementándose las pugnas entre facciones por el control del poder (Rojas Bolaños, 1997), al tiempo que el comportamiento oligárquico de los dirigentes ha desalentado la participación

voluntaria, y a su vez, la desafección y pasividad política de la ciudadanía ha contribuido a reforzar ese tipo de prácticas en el funcionamiento partidario, contribuyendo a la autorreferencialidad de la política.

Así, es en el espacio partidario abandonado por la ciudadanía dónde se ha formulado la fatídica “ley de hierro de la oligarquía” intrapartidaria, la cual ha impedido el surgimiento de partidos políticos democráticos, comprometidos en una efectiva intermediación entre sociedad y Estado.

### 3. Selección de candidatos:

Esta es la zona que compete a este trabajo y la que han elegido muchos como campo para la remoción de comportamientos autocráticos dentro de los partidos. Paradójicamente, quienes conciben a las primarias abiertas como propulsoras de democracia interna, por un lado, descuidan y dejan intactos los dos aspectos anteriores y, por otro, situándose en un paradigma que reduce a los partidos a su mera condición de elementos participantes de un ámbito externo, colocan tanto peso en esta área que la fuerzan hasta el punto de desvirtuarla.

Siguiendo las definiciones adoptadas, la dicotomía democracia interna- autocracia interna, puede cifrarse en términos de participación de los afiliados en contraposición a exclusión de los mismos en la toma de decisiones partidarias. Así, la existencia de democracia en este punto radica en que los candidatos sean elegidos por todos los miembros del partido y no designados por una minoría dentro del mismo. Este aspecto nos conduce nuevamente a definir quiénes son los miembros del partido y hasta dónde se puede ampliar el *demos* partidario: el miembro de un partido tiene un rango equivalente en ese partido que el ciudadano de determinado Estado, en ese mismo Estado. Así como los ciudadanos de un Estado están facultados para votar en las elecciones nacionales, los miembros de un partido político deben tener el derecho de elegir o impugnar a sus candidatos. Pero a la vez, ese derecho rige dentro de un perímetro físico o geográfico determinado y no tiene validez fuera del ámbito de competencia del mismo. Es decir, un partido político tiene un funcionamiento democrático cuando existe igualdad y equiparación de derechos para todos sus miembros, sin interferencias de terceros ni de elementos exógenos a tales asociaciones.

Así, otorgar las mismas potestades partidarias a quienes se encuentran fuera del partido que a sus afiliados, sería el equivalente de extender los derechos político-electorales de los ciudadanos de un Estado a los miembros de otros, con el argumento de que quien fuere elegido en los comicios generales de ese país gozaría de más respaldo popular, resultando más legítimo y más democrático. Este ejemplo gráfico sirve para ilustrar la importancia de delimitar la composición del *demos* para hablar legítimamente de democracia interna.

No obstante, muchos sostienen que este factor de la democracia interna está planteado en el partido como organización electoral y de gobierno, y como los gobernantes deben responder a los electores

y no a los afiliados (Alcántara Sáenz y Freidenberg, 2001:19), es pertinente que sean estos últimos los que seleccionen a los líderes partidarios que se presentarán en los comicios. En primer lugar, eso no es cierto, porque el mandatario no gobierna simplemente para los que lo votaron, sino que tiene la potestad para decidir sobre el todo (Sartori, 1992: 227) y los criterios que utiliza para ello tienen anclaje en la concepción del mundo partidaria. Por eso, este argumento hace agua y nos conduce nuevamente al primero de los requisitos democracia interna: el *responsiveness* y *responsability* (Sartori, 1990) del gobernante radicará en su capacidad para traducir la voluntad partidaria en prácticas institucionales, para lo cual es necesario resguardar el ámbito de competencia interna del partido.

Así, si se mantienen inalterados los dos elementos anteriormente mencionados, la conformación de la concepción partidaria -que alude al aspecto dogmático- y la elección amplia y mayoritaria de los dirigentes internos - que apunta al aspecto organizativo- se potencian los efectos negativos de la distorsión de este tercer elemento. Curiosamente, las primarias abiertas abren la asistencia a -y concentran las expectativas de participación en- individuos alejados de la vida partidista y apáticos respecto a la praxis política, los cuales, precisamente, no intervienen en el entramado de juegos organizativos intestinos del partido, ni participan en las distintas instancias previas en las que se determina quiénes serán los precandidatos presidenciales. De este modo, en las internas abiertas, los votantes deben pronunciarse sobre opciones partidarias conclusas en sí mismas que se les ofrecen a través del universo mediático de manera fragmentaria, pero de cuyo proceso de conformación y consolidación permanecen completamente ausentes.

A través de los medios comunicacionales se han ido revelando, continuamente, aspectos de la otrora 'política invisible'<sup>17</sup> (Sartori, 1980: 131), los cuales, a causa del declive de la 'política visible' - debate de ideas, de proyectos, de planes de acción entre partidos- ganan terreno sobre ésta, y así, lo que se vuelve visible y evidente es la parte más repulsiva de la política -peleas, intrigas, habladurías, escándalos, etc.<sup>18</sup>-. De esta manera, con la apertura de los mecanismos selectivos se promueve que los individuos se inmiscuyan en la política por la senda más larvada y caliginosa, cuya opacidad incrementa el recelo que aquellos sienten por los partidos y, a despecho de sus objetivos originarios, termina desanimando el genuino involucramiento ciudadano en la vida partidaria.

Consecuentemente, observamos que, con la incorporación de internas abiertas, no se revierte la abulia política de los individuos -que es lo que imposibilita agregar intereses con cierta generalidad

---

<sup>17</sup> En un trabajo de John B. Thompson (2001) se expone que el aumento de los escándalos políticos tiene correspondencia con las transformaciones provocadas por los medios de comunicación, los cuales modifican la naturaleza de la visibilidad y alteran las relaciones entre la esfera privada y la pública.

<sup>18</sup> Thompson concluye que "el escándalo está profundamente arraigado en nuestras tradiciones históricas e íntimamente entrelazado con el desarrollo de las formas de la comunicación mediática, un desarrollo que ha cambiado la naturaleza de ámbito público y que ha transformado los límites existentes entre las esferas pública y privada".

y generar candidatos acordes con tales intereses-; y concomitantemente, el plantel de precandidatos se compone por los mismos dirigentes y se establece mediante las mismas prácticas cuestionadas anteriormente. Así, no se amplía la libertad política de los ciudadanos, en la medida en que éstos participan en una sola instancia del dispositivo trifásico que comporta la democracia interna; y, en tanto no se desatranca los canales que vinculan democráticamente a los ciudadanos con los candidatos electos, sigue estando limitada su autodeterminación como sujetos políticos, y la nominación de candidatos termina apareciendo a como un proceso de imposición partidaria sobre el cuerpo ciudadano.

➤ **LEGITIMACIÓN:**

Este aspecto alude a la concepción de que las internas abiertas proveen de legitimidad democrática a los candidatos, al estar ésta originada en la voluntad popular, y no en la decisión arbitraria de un sector minoritario del partido.

Con lo expuesto anteriormente sobre el verdadero sentido de la democracia interna de la organización y de los roles de miembros y no miembros partidarios, este argumento se torna absolutamente insostenible. De todas maneras, los que auspician la apertura de las primarias, siguen sosteniendo que, sin aquellas condiciones de transparencia y democracia interior, es preferible que los candidatos sean electos por una gran masa de votantes que por miembros poco representativos del partido. Aunque, con lo ya exhibido respecto a las perspectivas de participación electoral, también se echaría por tierra la ilación de ese razonamiento, con lo cual parecería que no hay nada más que agregar para retrucar el argumento de la legitimación, sin embargo se puede profundizar un poco más.

Si las internas abiertas son la fuente de la que proviene la legitimidad –es decir, el derecho a mandar del gobernante y la justificación interna de la obediencia del gobernado (*innere Rechtfertigung*)- del candidato a un puesto de poder, nos restaría analizar, en términos weberianos, cuáles son los diferentes fundamentos de esa legitimidad (que, a la vez, se relacionan con el tipo de partido), y cómo varían tanto la asistencia como los resultados de las primarias en función de los mismos.

Ante todo, en una democracia, los partidos políticos se encargan de asegurar las condiciones de su legitimación para todo el sistema. Así, el liderazgo democrático “representa, más bien, en el nivel de los partidos, el tipo legal-racional, que según Max Weber se encarna en la burocracia.” (Ramos Jiménez, 2001: 166). Sin embargo, este tipo de legitimación que sitúa al aparato organizado por encima del proyecto ha conducido al descaecimiento y pérdida de legitimidad del liderazgo partidario. Como los partidos modernos deben articular el nivel de la organización y el del proyecto, la legitimidad de un liderazgo genuinamente democrático estará determinado por la capacidad de

imbricar las tareas organizativas en el nivel de la elaboración de los proyectos (Ramos Jiménez, 2001: 167/68).

Como los fundamentos de legitimidad constituyen tipos ideales puros, en la realidad sólo se podrían hallar tipos combinados, en los cuales predominaran los rasgos de alguno de ellos. Así, por un lado, denominaremos fundamento de legitimidad partidario organizativo, si el líder se arroga el derecho de representar legítimamente a los votantes en tanto tiene un alto rango en la estructura jerárquica del partido y posee capacidad para mantener y extender el aparato partidario; y, por otro, diremos que el fundamento partidario programático ideológico; si el dirigente debe su legitimidad a su facultad para simbolizar el proyecto y a la ideología partidaria. (El primer tipo de legitimidad caracterizará a los candidatos emergidos de partidos estratégicos y oficiales y el segundo, a los ideológicos doctrinarios). A *grosso modo*, se puede advertir que el primer fundamento, que implica que la justificación de la obediencia a ese líder se basa en la confianza de los representados en los ordenamientos estatutarios que respaldan su liderazgo, es el que más se acerca al modelo puro racional legal weberiano. Con respecto al segundo fundamento, si la ideología es entendida como ‘tradicón institucional’ es decir como “el conjunto de creencias y valores de un partido que influyen fuertemente sobre las opciones de la organización” (Abal Medina, 2004 a: 52), debe adicionársele algún componente del tipo tradicional -basado en la “creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones”<sup>19</sup> (Weber, 1919: 310)-. Desde ya, como la ideología ha de estar plasmada en un programa determinado, este tipo de fundamento también reposa en la creencia de la validez de la norma, pero, a diferencia del fundamento anterior (que en una medida menor, también se nutre de la ideología organizativa), éste no tiene una conexión tan automática con la organización del partido<sup>20</sup>. Ahora bien, la erosión y decadencia de los partidos y el déficit democrático de los mismos, ha resultado en que la legitimidad partidaria del liderazgo entrara en crisis. Como se suele señalar, son las situaciones de crisis las que más favorecen la emergencia de liderazgos personalizados y caudillísticos (Ramos Jiménez, 2001: 166). Así, se ha desplazado el fundamento partidario de legitimidad a uno colindante al carismático, basado en las cualidades personales y subjetivas del dirigente en lo relativo a su aptitud para desempeñarse como gobernante. Contrariamente a lo ocurrido en la era de los populismos, cuando el carisma del líder llevaba a legitimar a la

---

<sup>19</sup> Cabe hacer todas las salvedades del caso, ya que la legitimidad tradicional es habitualmente asociada a un tipo de relación de señor-súbdito que no se asemeja a lo que aquí hacemos referencia. Simplemente, queremos marcar una diferencia entre los dos casos en los cuales la legitimidad del dirigente proviene del partido, en el primero de ellos, en tanto organización y en el segundo en tanto garante de una orientación ideológica definida y aceptada históricamente.

<sup>20</sup> Es decir, si un líder se sustenta, incuestionablemente, en el fundamento partidario organizativo, aparecerá como el líder nato del partido; pero en cambio, con respecto al fundamento partidario programático ideológico, en un mismo partido, pueden existir dos (o más) sectores ideológicamente definidos que provean de legitimidad a dos (o más) dirigentes dentro del partido.

organización sobre la cual se sustentaba<sup>21</sup>, en este caso, las cualidades personales y subjetivas son vistas como aquello que autonomiza al líder de la institución partidaria y lo comunica directamente con la sociedad.

Este tipo de fundamento individual será propio de los partidos pragmáticos y tácticos que son los más frecuentes en la actualidad y se caracterizan por el fundamento de legitimidad del candidato que se encuentra desvinculado del origen partidario del mismo. Por tal razón, éstos han constituido un terreno fértil para que la ciudadanía se expidiera sobre la legitimidad individual de los postulantes, dando lugar a la incorporación de internas abiertas.

Sin embargo, en partidos en los que el fundamento legítimo es partidario, también se ha implementado, postulado o recomendado la utilización de este mecanismo selectivo. En ciertos casos en los que no estaba cabal y unánimemente establecido, dentro del partido, quién habría de ser el representante legítimo del mismo (ya sea por razones organizativas o ideológicas), se fijó que fuera determinado mediante la expresión de la ciudadanía común. Ahora bien, para que se incorporara este método en organizaciones en las que la legitimidad de las candidaturas tiene, por principio, un fundamento anclado en la estructura del partido, a esto le tiene que haber precedido una instancia en la que la identidad del partido hubiera comenzado a eclipsarse, poniendo en crisis la legitimidad partidaria como tal.

Por otro lado, la forma en que se desenvuelva la compulsa intrapartidaria diferirá en función del fundamento de la legitimidad del candidato. Si lo que está en juego es quién representa legítimamente al partido en su conjunto, lo más probable es que estemos ante la presencia de contrincantes diametralmente opuestos y duramente confrontados, y la disputa, como establecimos, habrá de ser reñida. Por el contrario, en el caso de que hubiera escasas diferencias ideológicas y doctrinarias de los candidatos, la contienda interna tendería a ser moderada y atemperada, lo cual sólo sería posible si el soporte de su legitimidad fuera individual. Esto lleva a establecer que cuanto más abarcativo y general es el fundamento sobre el que se asienta la legitimidad, menos negociable es lo que se pone en juego en la elección y más difícil es encontrar puntos de confluencia entre los candidatos.

A la vez, como se mencionó, el nivel de convocatoria ciudadana de la interna abierta va estar relacionado con el grado de conflictividad de la primaria: una lidia pacífica será menos estimulante, mientras que una disputa intrincada convocará más adhesiones. Efectivamente, si la confrontación es ideológica o identitaria, los simpatizantes –quienes son más intensos e ideologizados que la media poblacional- probablemente predominarán en las internas, lo cual puede producir que los postulantes que resulten electos en ellas sean los más extremos ideológicamente y no los más

---

<sup>21</sup> De hecho, la presencia de un líder carismático puede, en ocasiones, reemplazar la institucionalización del partido (Panebianco, 1990).

moderados y componedores (Colomer, 2000:8), provocando un distanciamiento entre la posición del candidato y la postura dominante del partido. Curiosamente, una selección abierta a ciudadanos independientes resulta en la configuración de una oferta post interna ideológicamente polarizada, que deja al electorado moderado e independiente desprovisto de candidatos representativos.

A la vez, si se busca, por esta vía, la convalidación popular del candidato del partido, reestableciendo la legitimidad partidaria quebrantada, observaremos que una disputa excesivamente competida produce fricciones al interior del partido, alentando el faccionalismo, corroyendo la cohesión partidaria y deslegitimando el origen del candidato elegido.

Por otro lado, en el caso de que el fundamento legítimo sea individual, si el triunfador de la primaria está desvinculado de la organización partidaria es factible que, al haber sido electo exclusivamente por sus cualidades individuales, no se sienta comprometido ni con el programa ni con la posición predominante del partido. En consecuencia, se pronuncian y consolidan los rasgos que -según los críticos- ya de por sí, caracterizan a los regímenes presidencialistas, es decir, se produce una agudización de los rasgos personalistas con efectos lacerantes en la disciplina y la unificación partidaria. De esta manera, el presidente electo corre el riesgo de no ser apoyado por su propio bloque parlamentario una vez en el poder, promoviendo situaciones de obstrucción entre poderes, lesionando el buen funcionamiento democrático.

Se argumenta al respecto que en un contexto crítico como el latinoamericano, los gobernantes deben poseer un cierto grado de flexibilidad y un determinado margen de maniobra, que un exceso de burocratización partidaria y sujeción a reglas podría obstaculizar. Sin embargo, sin un respaldo del partido gobernante al primer mandatario se torna imposible garantizar la gobernabilidad y se puede allanar el camino para la emergencia de candidatos antisistema o líderes con características cesarísticas y plebiscitarias. Más aún, como la incorporación de internas implica un aumento en los gastos de las campañas electorales, los candidatos podrían volverse más dependientes de los sectores que contribuyeron en el financiamiento de sus campañas<sup>22</sup>. Así, estos grupos con poder de presión podrían imponer sus posturas en los programas de gobierno, aún cuando éstas fuesen incompatibles con las resoluciones partidarias y con los principios sustentados por el mismo.

Habría que evaluar, precisamente, qué sucedería si un candidato electo en una interna abierta llegara al poder, y cómo podrían diferir los efectos en función del fundamento de legitimidad de los mismos y de su rol dentro del partido. En términos de Peter Siavelis y Scott Morgestern (2003), existen dos tipos de dirigentes partidarios: el *Party Insider* y el *Party Adherent*. El primero proviene del seno de la organización partidaria, contando con una larga trayectoria de militante y con la ocupación de cargos dirigenciales. Como se trata del líder nato del partido, emergido de una

---

<sup>22</sup> De hecho, los partidos norteamericanos cuyos dirigentes, obligados a participar de elecciones primarias, sólo pueden aspirar a una candidatura en el caso en que aseguren disponer de un poderoso apoyo financiero, frecuentemente se ven obligados a atender los intereses los mismos.

organización institucionalizada, sólida y disciplinada, en caso de resultar electo presidente, será respaldado por los legisladores de su propio partido. Por el lado del *Party Adherent* pueden ser un miembro ligado a la estructura partidaria, pero no es el líder indiscutido del mismo, con lo cual es más difícil que controle mayorías en el Congreso, teniendo más probabilidades de enfrentar conflictos faccionales. A la vez, ciertas circunstancias favorecen la emergencia de los *Party Adherents*: cuando el Parlamento ocupa un lugar subalterno; cuando la organización partidaria no es el criterio que prima en la conformación de los bloques parlamentarios; o cuando existen pocos requisitos para presentarse con el escudo partidista a la presidencia de la nación (2004: 19 y 20).

Para estos autores, es más factible que sean los *Party Adherents* los que tengan que dirimir sus candidaturas en primarias abiertas, ya que los *Party Insiders* serían igualmente postulados por cualquier otro mecanismo de nominación partidaria. A lo cual agregamos dos excepciones: el caso de que hubiera un partido estructurado, pero que estuviera pasando por una circunstancia de crisis de legitimidad o el caso de una coalición formada por dos partidos sólidos con sendos *Party Insiders*. Así, conectando esto último, con lo visto antes, básicamente podríamos sostener que el *Party Insider* posee una legitimidad basada en su origen partidario (probablemente, organizativo en partidos unitarios y programático en formaciones coligadas), mientras que la legitimidad del *Party Adherent*, provendrá de sus características propias e individuales.

Vemos que a través de las elecciones primarias pueden surgir estas alternativas:

1. La selección de un *Party Insider*, que igualmente hubiera sido candidato. Es muy probable que un caso así no sea convocante para la ciudadanía, ya que el acto eleccionario es meramente una forma de refractar y convalidar una decisión tomada con antelación sin previa consulta popular.
2. La elección de un *Party Insider*, luego de una disputa en la que se le cuestionaba ni más ni menos que su carácter de *Party Insider*, la cual no puede haber sucedido sin un encarnizado enfrentamiento previo, altamente desgastante para el partido.
3. La elección de un *Party Adherent*, débil y sin tropas parlamentarias. Esto le acarrearía al presidente considerables dificultades para completar su plan de gobierno.
4. La consagración de un *Party Adherent* sin apoyo en el Parlamento, pero con colaboración de grupos corporativos de gran peso económico. De un mandatario así podría esperarse que actuara a espaldas de su partido y gobernara a favor de estos sectores.
5. La elección de un *Party Adherent* populista, con vocación salvadora. Un presidente de estas características podría aducir que su legitimidad fue provista por el favor del pueblo, pasando por alto cualquier ordenamiento institucional y podría verse seducido por métodos arbitrarios y despóticos.

Ninguna de estas alternativas parecería ofrecer mayores dosis de legitimidad al candidato electo. Esto tiene su razón de ser en todo lo expuesto a lo largo de este trabajo: un candidato será más

legítimo siempre y cuando provenga de un partido democrático, que a su vez será respaldado por una porción importante de la población, en tanto ésta vea en la institución partidaria al medio para la realización de sus expectativas. De este modo, como el candidato debe ser el agente de la representación partidaria, sostenemos que la instauración de un mecanismo que refuerce la distancia entre el gobernante y su partido de origen, erosionando la identidad programática y operativa de la formación partidista, lo que hace es anular al elemento que garantiza que la comunicación entre ciudadanía y mandatario esté revestida de una genuina legitimidad democrática.

### **3. CONCLUSIONES**

Intentaremos extraer algunas conclusiones preliminares sobre las contradicciones y las posibles tensiones en la relación representativa, que podrían generarse o agudizarse con la implantación de este método de selección de candidaturas.

Como vimos, el propósito de ampliar la participación apuntaba a la incorporación de la ciudadanía en los procesos de nominación partidaria, sin embargo, también establecimos que antes de comenzar a programar reformas institucionales que contemplaran este mecanismo, ya se había trocado al referente ciudadano por la mera adición de electores individuales independientes, perdiendo de vista el proceso por el cual un conjunto atomizado se transforma en una construcción colectiva.

Para entender la distorsión producida por las internas abiertas habría, previamente, que dar vuelta el argumento que, sobre este punto, aducen sus apólogos: el hecho de que haya tantos electores independientes es una expresión, no de la libertad política y maduración cívica de la ciudadanía, como ellos sostienen, sino por el contrario, de la gran cantidad de demandas e intereses societales que quedan sin poder ser procesados por el sistema político. Es decir, si la deserción de la cautividad irracional de los votantes puede ser vista como un signo de aprendizaje político frente a una situación de crisis de representatividad de los partidos existentes, no obstante, hay que considerar que para que se resuelva tal crisis, a esa emancipación partidaria debe proseguirle una instancia de reedificación del sistema político-partidario, transformando, de algún modo, las demandas y expectativas irresueltas en fines oficiales de nuevos partidos y adaptando los partidos vigentes a estas nuevas necesidades (sin resignar la matriz ideológica originaria, se la puede amoldar a planteamientos viables sobre el gobierno del país). Curiosamente, frente al incumplimiento de las funciones sociales de los partidos políticos, la respuesta que muchos han esgrimido consiste en quitarles además las funciones institucionales, debilitándolos aún más en su condición de elementos vitales del sistema político.

A la vez, hay que tener en cuenta que en una democracia pluralista las opciones de la ciudadanía están ordenadas en un marco policéntrico, lo que implica la posibilidad de elección entre distintos

partidos políticos y candidatos. El partido, considerado desde su faz de organización electoral, que es la que prevalece cuando compite en elecciones, está orientado hacia el electorado potencial, priorizando el aspecto externo por sobre el interno (Alcántara Sáenz y Freidenberg, 2001:17). Es decir, cuando el elector tiene la opción de votar al partido político que más se acerca a sus preferencias y valores, la estructura interna del mismo y el modo en que se seleccionan los candidatos se tornan irrelevantes, al tiempo que si el candidato propuesto por el partido no es acorde con lo esperado por el votante, éste tiene la posibilidad de optar por otra fuerza política en el momento de los comicios. Consiguientemente, como ganar elecciones es un objetivo primordial para el partido, la perspectiva de una derrota es lo que suele equilibrar provisoriamente las rivalidades internas, y proporcionar opciones competitivas, en tanto que un fracaso en la arena electoral, es también, el indicador más fiable del fracaso como organización de gobierno (Katz y Mair, 1990).

Paralelamente, se argumenta que como las internas abiertas promoverían la creación de un espacio de lo partidario más flexible, asequible y transitable para el ciudadano común, esto democratizaría las estructuras partidarias. Sin embargo, observamos que la vía que se empleó para mejorar las funciones de los partidos no fue la más apropiada, porque la adecuación de sus postulados a un electorado fluctuante, volátil y cambiante afecta la fortaleza de la organización y la posibilidad de ejecutar la línea política unitaria, primera condición de la democracia interior de la organización.

La selección de dirigentes internos, el otro espacio en el que se podría haber reificado la democracia partidaria, también queda intocado con este mecanismo y continúa siendo patrimonio exclusivo de quienes tienen capacidad de controlar los resortes internos de poder y, precisamente son aquellos quienes imponen constricciones a las alternativas ofrecidas en la primaria. Así, con las internas abiertas se produce una intervención electoral que no está basada, predominantemente, en la autonomía de las decisiones de individuos libres y soberanos, con lo que queda zanjada la posibilidad de regenerar la dimensión fluida, activa e instituyente que la participación ciudadana debería tener en la construcción y manifestación de la voluntad partidaria.

De este modo, se deducen lógicamente de todos los motivos alegados hasta aquí, las razones por las cuales sostenemos que las internas abiertas no ayudan a la legitimación del candidato electo: por un lado, estas primarias no son más democráticas que las cerradas ni que las convenciones con delegados electos por las bases, ergo, por sí mismas, no suministran legitimidad de origen al proceso selectivo; y por otro lado, como la legitimidad del candidato ha de tener un fundamento partidario, cualquier intento de menoscabar o reducir a los partidos políticos también atenta contra la legitimidad del sistema democrático en su conjunto.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abal Medina, Juan Manuel (h) (2002) “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo simbólico” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (h) *El asedio a la política*, Homo Sapiens, Rosario, 2002.
- Abal Medina, Juan Manuel (h) (2004 a): *Los Partidos Políticos. ¿Un mal necesario?*, Claves para Todos, Buenos Aires.
- Abal Medina, Juan Manuel (h) (2004 b): *Muerte y resurrección de la representación política*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México
- Alcántara Saez, Manuel (2002): "Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina", Working Paper.
- Alcántara Saez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2002): "Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina."
- Altman, David (2004): "[Political Recruitment and Candidate Selection in Chile \(1990-2003\): The Executive Branch](#)", Wake Forest University, April 2 - 4, 2004.
- Billie, Lars (2001): "Democratizing democratic procedure: myth or reality? Candidate Selection in Western European Parties", *Party Politics* Vol. 7, (3) (London: Sage Publications).
- Buquet, Daniel y Chasquetti, Daniel (2004): "[Presidential Candidate Selection In Uruguay, 1942-1999](#)" ([spanish version](#)) Wake Forest University, April 2 - 4, 2004.
- Burden, Barry C. (1998): "Candidates Positions in Congressional Elections", Ph. D. Dissertation. The Ohio State University.
- Camp, Roderic (2004): "[Political Recruitment, Governance, and Leadership, Has Democracy Made a difference?](#)" Wake Forest University, April 2 - 4, 2004.
- Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (h) (2002): *El asedio a la política*, Homo Sapiens, Rosario.

- Cheresky, Isidoro (1998): "Elecciones internas de la Alianza: aparatos partidarios y ciudadanía independiente", presentación hecha en el Club de Cultura Socialista José Aricó, Buenos Aires.
- Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (2001): *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Colomer, Josep M. (2000): "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas" trabajo presentado en el Congreso Latin American Studies Association, Miami.
- Crevari, Esteban (2002): "Los partidos y el impacto mediático", en Crevari, Esteban. *Medios de comunicación, partidos. Políticos y representación*. En <http://www.pais-global.com.ar/biografias/CCP04.pdf>
- De Luca, Miguel (2004): "[Political Recruitment Of Presidents And Governors In The Argentine Party-Centered System](#)". Wake Forest University, April 2 - 4, 2004.
- Friedenber, Flavia y Sánchez, Francisco (2003): "¿Cómo se elige a un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos de América Latina". En Hyperlink "<http://www.ciudadpolitica.com>" <http://www.ciudadpolitica.com>
- Franze, Javier (1996): "El discurso del malestar civil: la crisis de la política como crisis de lo político", en Porras Nadales Antonio, *El debate sobre la crisis de representación política*, Tecnos, Madrid.
- Gallagher, Michael y Marsh, Michael (Ed.) (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publications.
- García Canclini, Néstor (1995): *Consumidores y ciudadanos; conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- Garretón, Manuel (2000): "Política y Sociedad entre dos épocas" Edit. Homo Sapiens, Rosario.
- Gimpel, James, Hoffman, Adan, y Kaufmann, Elizabeth (2000): "A promise fulfilled? Open Primaries and representation", University of Maryland, College Park. Department of Government and Politics.
- Haro, Ricardo (2002): "Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político." En Constitución, poder y control. Universidad autónoma de México.
- Hermet, Guy, Rouquié, Alain y Linz, Juan (1982): *¿Para qué sirven las elecciones?*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Hernández Valle, Rubén (2002): La democracia interna de los partidos en Hernández, María del Pilar, *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*.
- Janda, Kenneth (1980): *Political Parties: a cross national survey*, New York Free Press.
- Katz, Richard y Mair, Peter, *Three faces of Party Organization: Adaptation and Change*.

- Kircheimer, Otto (1966): "The transformation of Western European political Parties" en LaPalombrara Joseph y Weiner, Myron (eds.) (1966): *Political Parties and Political Development*. Princeton UP.
- Lipset, Seymour y Rokkan, Stein (1967): *Party System and voter Alignments. Cross National Perspectives*, New York, Free Press.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (comps.) (1996): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- Muñoz, Ricardo (2002): "Partidos políticos y crisis de representación" en *Crisis política y acciones colectivas*, CEPRI, Río Cuarto, 2002.
- Mustapic, Ana María (2002): "Ventajas y desventajas de las internas abiertas", trabajo presentado en el Seminario de Reforma Política, Rosario.
- Novaro, Marcos (2000): *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens, Rosario.
- O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Offerlé, Michel (1987): *Les Partis Politiques*, París, PUF
- Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Fernando; y Allamand, Andrés (et.al) (2003): *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina* (BID, 2003).
- Panebianco, Angelo (1990): *Modelos de Partido*, Madrid, Alianza Universidad.
- Rahat, Gideon y Reuven Hazan (2001): "Candidate Selection Methods: An analytical framework", *Party Politics* Vol. 7, (3) (London: Sage Publications).
- Ramos Jiménez, Alfredo (2001): *Los partidos políticos latinoamericanos*. Centro de Investigaciones de Política Comparada (CDCHT). Universidad de los Andes, Mérida.
- Rojas Bolaños, Manuel: "El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política". <http://www.tse.go.cr/sinergia/ssindrome.html>
- Sartori, Giovanni (1976-1987): *Partidos y sistema de partidos*, Vol. I, Madrid, Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni (1986): *Elementos de ciencia política*, Barcelona, Ariel.
- Schlesinger, Joseph (1991): *Political Parties and the winning of office*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Siavelis, Peter y Morgenstern, Scott (2004): "[Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis](#)" Wake Forest University, April 2 - 4, 2004
- Spota, Alberto (1990): "Elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias" Revista La Ley 6 y 7 de agosto.

- Taylor, Steven L (2004): " [Pathways to Presidential Nominations in Colombia](#)" Wake Forest University, April 2 - 4, 2004.
  - Ware, Alan (1996): *Political Parties and Party Systems*, New York, Oxford University Press.
  - Weber, Max (191): *Economía y Sociedad*, FCE; México.
  - Yannuzzi, María de los Ángeles (2003): "Algunas reflexiones en torno del concepto de representación", en *Crisis de Representación y reforma política*, CEPRI, Río Cuarto, 2003.
- Zovatto, Daniel (2001): "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias; 1978-2000" Revista CLAD Reforma y democracia Nro 21, Caracas.