

La modernización de los partidos políticos en la Argentina: El primer paso hacia una reforma política competitiva

*Por Mercedes Llano y Gabriel Salvia
Año II – Número 22
9 de septiembre de 2004*

Hay una reforma política que no consiste en modificar ley alguna, sino en modernizar los propios estatutos y cartas orgánicas de los partidos políticos. La reforma política Partidaria contribuiría a sincerar el debate sobre las respectivas modificaciones en la legislación nacional y constituiría un paso muy importante para el fortalecimiento de la democracia. Asimismo, las prácticas políticas internas de cada partido servirían para diferenciarse entre ellos, no sólo por sus ideas sino también por sus métodos democráticos.

Mercedes Llano es Coordinadora del Programa Modernización de Partidos Políticos del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Es licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (Universidad Nacional de Cuyo); obtuvo un Certificado de Estudios Políticos en el Intitute D'Etudes Politiques (2001-2002) (Toulouse – Francia); y se encuentra cursando una Maestría en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y un Posgrado en Opinión Pública (FLACSO).

Gabriel Salvia es Director General del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. Es Editor de "Burocratómetro", redactor de los informes "Congreso y gasto público en la Argentina" (CADAL), "La reforma del Estado en el Congreso Nacional" (Mercado Libre), "Congreso. Intervencionismo y corrupción" (Probidad) y "La Democracia y sus desafíos" (Revista Apertura). Integra el Consejo Editorial de Perspectiva – Revista Latino Americana de Política, Economía y Sociedad.

El propósito de este Documento es plantear un tema crucial aunque ignorado en la reforma política: la reforma interna partidaria. En las últimas décadas los **partidos** políticos han sufrido un fuerte desprestigio social en gran medida por ser parte y fomentar un juego político poco competitivo, transparente y especialmente poco ético. A pesar de tales prácticas, la profundización y consolidación de la democracia representativa depende de la responsabilidad y voluntad de los **partidos** políticos por ser los mismos actores indispensables del régimen democrático.

Hacia 1963 Carlos Fayt consideraba "que la democracia reclama necesariamente un sistema de **partidos**, que ellos son instrumentos de gobierno indispensables para la dinámica de la democracia representativa. Que son en definitiva, la pieza clave de la vida democrática. Cabe preguntarse, por consiguiente, si ellos están a la altura de tan grave responsabilidad, si han comprendido plenamente su función y si en la intimidad de sus estructuras están en condiciones de asumir el poder y satisfacer las demandas y requerimientos sociales de la sociedad contemporánea". Cuestionamiento éste último que resurge

Los **partidos** políticos precisan adaptarse a los cambios contextuales y a las necesidades de los ciudadanos a través de más democracia y competencia interna, más transparencia, mayor compromiso, más responsabilidad e idoneidad. Estos cambios provendrán de un auténtico compromiso de los **partidos** sin el cual cualquier iniciativa legal se convierte en letra muerta. Basta con la acción ejemplificadota de un partido para que la reforma se propague, dado que su ejemplo suscitará fuerte adhesión social obligando al resto de los partidos a incorporar cambios. Las reformas trascendentales se sustentan más en las acciones que en las disposiciones legales, sino, ¿qué sentido tiene institucionalizar las elecciones internas abiertas y simultáneas para Presidente si nadie las va a respetar?, ¿qué sentido tiene una norma Constitucional que establece dos senadores para la mayoría y una para la minoría si se presentan por separado candidatos de un mismo partido para obtener las tres bancas? En una realidad en la que las reglas son fácilmente esquivadas es elemental una fuerte dosis de seriedad, responsabilidad y ética proveniente del interior de los mismos partidos.

La reforma política partidaria

Las distintas propuestas de reforma política comúnmente abordan la modificación del sistema electoral nacional, la ley orgánica de los **partidos** políticos, el financiamiento de las campañas, la reducción del "costo político" en las administraciones públicas, entre otros temas. Sin embargo, hay una reforma que no consiste en modificar ley alguna,

sino modernizar los propios estatutos y cartas orgánicas de los partidos políticos. El punto es ¿por qué ningún partido político empieza por casa y realiza internamente su propia reforma política? Y entonces, ¿cómo pueden cambiar la legislación nacional y la forma de hacer política si no muestran intención de hacer algo ejemplar en el seno del propio partido? La reforma política partidaria debería ser el primer paso hacia una democracia competitiva, permitiendo: 1) selección de candidatos a cargos públicos electivos basada en la idoneidad y representatividad; 2) renovación, incremento y profesionalización técnica permanente de la dirigencia política; 3) métodos transparentes y voluntarios de financiamiento; 4) y una disminución del "costo político" que afecta al contribuyente y genera un perverso clientelismo. Para la cual no es necesario elaborar o modificar leyes, sino simplemente modernizar las cartas orgánicas partidarias.

El sistema electoral en los partidos políticos

En la práctica, los **partidos** políticos seleccionan candidatos a cargos públicos y partidarios utilizando listas bloqueadas y cerradas, grandes magnitudes por distrito, sistemas electorales de dos tercios y el sistema de mayoría simple. Incluso a veces es una elite integrante de la junta de gobierno o la convención nacional quien designa a los candidatos a cargos públicos electivos. Sin embargo, en el marco de la libertad de asociación que establece la legislación política vigente, cualquier partido puede elegir su sistema electoral de votación interna. Al respecto, la Ley Orgánica de **Partidos** Políticos (número 23.298), en el artículo 3 señala que "La existencia de los **partidos** requiere las siguientes condiciones sustanciales: inciso b) Organización estable y funcionamiento reglado por la carta orgánica de conformidad con el método interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos y candidatos en la forma que establezca cada partido". Lo anterior se reitera en el capítulo de esta ley sobre "Elecciones partidarias internas", cuando en el artículo 29 dice: "Las elecciones para autoridades partidarias internas y para elegir candidatos a cargos electivos, *salvo para el cargo de presidente y vicepresidente de la nación y de legisladores nacionales* (modificado por la ley 25.611), se regirán por la carta orgánica, subsidiariamente por esta ley, y en lo que sea aplicada, por la legislación electoral".

En este punto es crucial detenerse a fin de destacar el daño producido a la reconocida libertad de asociación en los **partidos** políticos a través de la sanción de la ley 25.611 modificatoria de la Ley Orgánica de **Partidos** Políticos. El nuevo artículo 29 del citado texto legal altera el orden de prelación previsto en la norma precedente, estableciendo que la elección interna de los candidatos a presidente, vicepresidente y a legisladores nacionales se regirá por dicha Ley, y subsidiariamente, por la electoral, eliminando así la atribución que tenían las agrupaciones políticas de regularla a través de sus cartas orgánicas. Por su parte, el artículo 29 bis incorporado por la misma Ley, dispone que en las agrupaciones políticas con personalidad reconocida en el orden nacional, esa elección debe realizarse a través del sistema de internas abiertas, las que se llevarán a cabo en forma simultánea.

Desde su origen esta norma fue seriamente cuestionada tanto a nivel político como judicial, obligando al Poder Ejecutivo a solicitar al Congreso la suspensión de su aplicación por única vez. A pesar de haber quedado prácticamente en el olvido, la dilatación de dicha norma no implica su derogación.

Consideramos que el citado texto legal atenta contra lo establecido en el artículo 38 de la Constitución Nacional, en tanto reconoce que "el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución". En este sentido se pronuncia la jueza de primera instancia del juzgado federal electoral de Capital Federal en los autos caratulados: "Salvatierra, José Luis s/promueve acción de amparo c/Poder Ejecutivo Nacional", manifestando que: "la libertad de los **partidos** políticos se encuentra gravemente afectada al haberse establecido la obligatoriedad de realizar las elecciones Internas abiertas en forma simultánea, toda vez que son (aquellos) los únicos que tienen la potestad de ejercer sus actividades de conformidad a su conveniencia política, que se encontrará estrechamente ligada a su funcionamiento institucional". Es por ello que estimamos primordial la inminente derogación de la ley 25.611. **(1)**

No obstante, el dispositivo legal reconoce a los **partidos** y alianzas la proclamación de los candidatos a senadores y diputados nacionales conforme al sistema electoral adoptado por los mismos.

En consecuencia, si en los propios **partidos** no se utilizan mecanismos más competitivos y representativos en materia electoral que los establecidos en la legislación nacional, entonces los legisladores nacionales que surjan de los mismos tendrán poco interés para impulsar una modernización de la legislación política.

Por tal motivo, es necesario contemplar la posibilidad de incorporar a nivel interno sistemas electorales que promuevan la representatividad, la competencia (según lo establece la Carta Magna en el art. 38) y la identificación de los

candidatos. Los **partidos** políticos contribuirán a la consolidación de la democracia en la medida en que prioricen la idoneidad y la representatividad en lugar del amiguismo interno. Asimismo, es preciso generar procesos previos a las elecciones internas que aseguren la participación en la contienda interna de los afiliados y candidatos extrapartidarios más capaces e idóneos sin mediar los mecanismos de selección a 'dedo'.

Imposibilidad de la re-elección inmediata a cargos públicos electivos

Una de las características esenciales de todo régimen republicano y democrático como el nuestro es la periodicidad y alternancia en las funciones públicas electivas. La vocación de servicio se ha visto desplazada por las ansias de poder, de dinero y de rédito político agravando el desprestigio de los **partidos** políticos. El espíritu de las disposiciones republicanas ha sido burlado por quienes buscan perpetuarse en el poder y obtener beneficios materiales o electorales promoviendo el clientelismo y la baja renovación partidaria. Los **partidos** políticos deberían contemplar internamente la incorporación de tan simple, efectiva y sabia medida como lo es la imposibilidad de reelección inmediata para cargos públicos electivos, lo cual permitiría:

- Favorecer la renovación permanente de los dirigentes políticos, impidiendo que quienes llegaron primero se "atornillen" un cargo público, especialmente utilizando dicho puesto electivo para afianzarse internamente en el propio partido. Uno de los motivos por los cuales existe un bajo nivel de participación política es porque los **partidos** están manejados por pocas personas, quienes precisamente se reparten entre ellos las candidaturas. Justamente la imposibilidad de reelección inmediata incentivaría a la participación política.

- Combatir la corrupción en el aparato ejecutivo y de los cuerpos colegiados. Constituyen prácticas comunes en el ámbito estatal, y especialmente en los cuerpos colegiados, el clientelismo, el amiguismo, los intercambios "tácitos" de favores entre los **partidos**, de los cuales casi ningún partido es ajeno. Al integrarse a los cuerpos legislativos los políticos incorporan las reglas informales establecidas participando de un juego poco transparente que los obliga a sellar un pacto con los demás jugadores. Al perpetuarse en el poder estas reglas y las consecuentes prácticas se consolidan e incluso perfeccionan. El ingreso a este perverso juego de "nuevas caras" constituiría un saludable remedio para las prácticas corruptas y poco transparentes.

- Evitar la cultura del político profesional que sin un cargo público no podría sostener su vida, obligándolo a buscar otras fuentes de sustento personal.

- Premiar con nuevas postulaciones a aquellos que tuvieron una labor pública ejemplar. Cómo se desempeñó un político en un cargo público en comparación con otros de los demás **partidos** y de su propio partido constituye un elemento importante para permitir nuevas postulaciones – reelecciones no inmediatas- y de esa manera ir conformando una elite dirigenal cuya labor democráticamente se revaloriza con el paso del tiempo. El otorgamiento de premios al interior del partido en el honor revisten a los cargos públicos con una gran dosis de prestigio social.

Incompatibilidad entre el ejercicio de un cargo público electivo o político y cargos en la dirección partidaria.

El establecimiento en la Carta Orgánica Partidaria de incompatibilidad entre un cargo público electivo o político y cargos en puestos de directivos partidarios tendría como objetivos:

- Crear un contrapeso para controlar a aquellos miembros del partido que llegan a un cargo público, con lo cual las autoridades partidarias supervisan la permanente adhesión a los principios partidarios y el comportamiento ético del representante del partido en la función pública.

- Evitar la utilización del cargo público electivo o político para la actividad partidaria interna, incluyendo el uso de bienes y recursos públicos. Esto evitaría también la conformación de una nomenclatura partidaria, es decir, la acumulación de poder en unos pocos que se encontrarían en una situación ventajosa respecto al resto de los afiliados. En el caso de un legislador o un funcionario con cargo político, la incompatibilidad alcanzaría también a sus empleados, de tal forma de disminuir la posibilidad de usar la función y recursos públicos para la actividad de política interna. Asimismo, el partido debería hacer público en Internet los antecedentes de todos los empleados designados en la función pública por los miembros del partido y utilizar un mecanismo de concurso, en lugar del amiguismo o el clientelismo. Parte del staff de asesores debería conformarse con personas ajenas a la actividad partidaria a los fines de establecer relaciones laborales basadas en el esfuerzo, la responsabilidad, la idoneidad y no en el amiguismo. Los **partidos** políticos podrían

recurrir para la presentación de los postulantes a asesores a instituciones prestigiosas como las Universidades u ONG's.

- Permitir participar a quienes sólo están interesados en la actividad interna partidaria y no en la obtención de cargos públicos. Generalmente, es difícil lograr que este perfil de persona interesada en la política pueda canalizar su inquietud con las características tradicionales de la actividad partidaria, pero con el establecimiento de esta incompatibilidad lograría un protagonismo importante y una imprescindible tarea de contralor.

Creación de una o más fundaciones partidarias y/o asociaciones a una o más de las ya existentes

Es necesario que los **partidos** políticos apoyen sus propuestas en serios y sistemáticos estudios. Los **partidos** políticos suelen dejar librada la actividad de estudio y elaboración de propuestas a voluntad de los funcionarios, legisladores y a su grupo de asesores, quienes se ven desbordados por cuestiones coyunturales. Los **partidos** necesitan encaminar medidas previsoras en cuanto a sus planes, propuestas y formación. La creación de fundaciones partidarias o asociación a las organizaciones no gubernamentales ya existentes facilitaría la realización de:

- Capacitación de dirigentes teniendo en cuenta la vocación y profesionalización que caracteriza a las entidades de educación política, ética, jurídica y económica, cuya finalidad de sus miembros no es participar en la actividad partidaria sino influir en aquellos que aspiran a ocupar cargos públicos.
- Elaboración de propuestas de políticas públicas, lo cual caracteriza a muchas fundaciones y centros de estudios e investigaciones –los thinks thanks- desde donde surgen las principales iniciativas de reformas políticas, económicas, institucionales y sociales, elaboradas por personas dedicadas part o full time al estudio y análisis de estos temas.
- Asesoramiento y asistencia a miembros partidarios que ocupan cargos legislativos o políticos, brindando un apoyo técnico y administrativo al funcionario electo. En el caso de asistencia legislativa por parte de miembros de ONG ayudaría también a bajar “el costo político” y, consecuentemente, a reducir la planta de empleados temporarios o transitorios en el ámbito estatal, pues los honorarios de asesores y asistentes serían solventados por la entidad sin fines de lucro, la cual a su vez captaría donaciones de aquellos que están conformes con la labor que desempeña el legislador.
- Búsqueda de fondos para el financiamiento político, lo cual brinda mayor transparencia al ser públicos los balances, teniendo así un mayor control de la Justicia, pues si no se cumplen los requisitos legales y contables se pierde la personería jurídica.

- Además, la dependencia técnica y financiera que las ONGs crearían a los dirigentes políticos, serviría también como un contrapeso más sobre la labor partidaria.

Conclusiones

La Reforma Política Partidaria contribuiría a sincerar el debate sobre las respectivas modificaciones en la legislación nacional y constituiría un paso muy importante para el fortalecimiento de la democracia. Asimismo, las prácticas políticas internas de cada partido servirían para diferenciarse entre ellos, no sólo por sus ideas sino también por sus métodos democráticos. Los cambios profundos y duraderos provendrán de la voluntad y decisión de los propios **partidos** políticos. Las reformas ejemplares de los **partidos** comprometidos con el cambio condicionarán socialmente a los demás **partidos** para encarrilarse en el sendero de la evolución democrática.

Notas:

(1)

FALLO 3060/2002 Expt. 3583/2002- Cámara Nacional Electoral- “Salvatierra, José Luis s/promueve acción de amparo c/Poder Ejecutivo Nacional”, 15 de noviembre de 2002.

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) se constituyó.