

DEMOCRACIA VERSUS “INGENIERIA POLITICA”.

Beatriz Rajland*

La ley 26.571 ¹ sancionada el 2 de diciembre de 2009, es obligatoria para las candidaturas nacionales y será estrenada en el turno electoral de octubre próximo. Ostenta el pretensioso nombre de “Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”, pero en realidad apunta a consolidar el bipartidismo y las maquinarias electorales, en lugar de propuestas y programas sólidos y consensuados..

Una vez más la ciudadanía argentina es interpelada por una Ley de Reforma Política, que modifica la Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23.298 de 1985 y sus normas reglamentarias y complementarias ².

El principio que recorre estas leyes aparece expuesto en los dos primeros artículos de la ley 23.298, que disponen:

“Artículo. 1º - Se garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos.

Se garantiza a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político, así como también el derecho de obtener la personalidad jurídico - política para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece esta ley.

Artículo 2º - Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.”

Un concepto insuficiente

Se trata de definiciones refrendadas en el propio título de la ley 26.571, que preanuncia su contenido.

El principio que inspira ambas leyes parte del concepto liberal expresado en el art. 22 de la Constitución Nacional: “ El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”.

Esta afirmación considera a la “política”, cómo la relación del ciudadano con el Estado, entre gobernantes y gobernados, y conduce a priorizar lo electoral. Se subestiman así otros aspectos o escenarios de la “política”, aquellos que

existen por fuera del Estado, o con el Estado pero no mediados por lo electoral.

No es casual que en la Reforma Constitucional de 1994 (“arreglada” en el “Pacto de Olivos” entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical), se haya incluido un artículo específico valorando la existencia de partidos políticos. Se trataba de reforzar lo electoral en plena crisis de representación política y tratar de desterrar “por ley”, el desarrollo de movimientos en lucha, como parte de la opción política.

No se trata por supuesto de cuestionar las elecciones ni la existencia y desarrollo de los partidos políticos, como parte esencial del esquema “democrático” representativo republicano. Lo que debe analizarse es su insuficiencia en relación a un concepto de “política” más amplio, asociado a los intereses y necesidades populares.

Las leyes son fuertemente reglamentaristas: 78 artículos la antigua y 110 la actual. Todo está minuciosamente detallado, dejando poco espacio para la participación y la iniciativa de las personas que integran las agrupaciones políticas ya que atribuyen a los gobiernos potestades que avanzan sobre los derechos que se dice garantizar.

A pesar de su minuciosidad, la ley 26.571/09 es ambigua y retórica en su formulación democratizadora. Resta dinamismo a las organizaciones políticas; sobre todo a la movilización de sus miembros, al igualar el poder de decisión de los afiliados y militantes con quienes no lo son (principio de las “internas abiertas”), profundizando la tendencia de los partidos a convertirse en meras “maquinarias electorales”³. Esto contradice el discurso de reivindicación de la política y la militancia que han esgrimido los gobiernos de Nestor Kirchner y Cristina Fernandez.

Herramienta de distracción.

De los propios textos surge que las leyes denominadas de reforma política son en realidad “ingenierías electorales”; una muletilla esperanzadora, pero que opera objetivamente como herramienta de distracción de los verdaderos problemas que enfrenta la sociedad.

La evolución de los partidos políticos hacia meras maquinarias electorales y la consiguiente desvalorización de los programas y propuestas claras favorecen el *status quo*, la inamovilidad del poder económico hegemónico y sus escandalosas prerrogativas. Y no puede ser de otro modo, ya que las reformas políticas están vinculadas a los efectos de la grave crisis de representación política de los últimos años, cuya máxima expresión se manifestó a fines del 2001. “Que se vayan todos”, es preciso recordar, fue entonces la espontánea consigna de las revueltas populares. Luego, las elecciones presidenciales de 2003, estuvieron fuertemente influenciadas por aquella crisis y por la indignación y el desprecio ciudadanos hacia la dirigencia política y corporativa.

El triunfo de Nestor Kirchner estaba en ese contexto por lo que se vió obligado a construir consenso. No sólo por la forma en que había sido elegido (su rival, Carlos Menem, se retiró en la segunda vuelta electoral, con lo que el verdadero caudal de votos de Kirchner permaneció ignorado), sino que era imperioso atender los reclamos del 2001. Aprovechando ese vacío político y el momentáneo desconcierto de la derecha económica ante la crisis, Kirchner operó con habilidad y energía, logrando reunir a su alrededor una relativa masa crítica de apoyo.

Pero ese consenso logrado entre 2003 y 2007, encontró sus límites al interior del bloque de clases dominantes al comienzo del mandato de Cristina Fernandez. En las elecciones legislativas de medio mandato (junio de 2009), el gobierno perdió la mayoría. El repliegue de las masas que habían reclamado “que se vayan todos”, propiciado por unos años de crecimiento económico, bastó para que la “clase” política se fracturase.

En ese marco, para el proyecto gubernamental resultaba imperioso recuperar la “governabilidad”, es decir el manejo de la situación en la disputa por la hegemonía política. El punto destacado era terminar de suturar los efectos de la crisis del 2001 en el terreno específico de lo político-partidario. La propuesta para resolver el problema provino de la Ley de Reforma Política aprobada el 2 de diciembre de 2009, a escasos días del cambio de composición parlamentaria, donde el kirchnerismo perdería la mayoría.

Es una legislación a medida de los partidos tradicionales, al punto que se la mencionó como un “Pacto de Olivos 2”. En cualquier caso, la votación legislativa así lo demostró.

Debe recordarse que la crisis generalizada de 2001 había puesto en evidencia la inestabilidad y fragilidad de los partidos políticos, con una propensión muy fuerte a divisiones y a propuestas electorales “unipersonales”, al estilo de los Macri, De Narváez, Rodríguez Saa, Carrió, entre otros.

El panorama político, expresaba, el debilitamiento de las lealtades partidarias, una falta de identificación firme y perdurable con una corriente política dada, ya sea por sus ideas, su adscripción de clase u otras características.

La organización partidaria pervive pero consolidándose progresivamente como una pura maquinaria electoral que se mueve en apoyo de determinados líderes. En la mayoría de los casos y circunstancias, los partidos ya no cuentan con una base social permanente, orientada por líneas divisorias de clase y/o ideológicas.

Aunque no se presente así, la nueva Ley Electoral apunta a consolidar el bipartidismo, debilitando la posibilidad de terceras fuerzas y atentando contra la propia existencia de los considerados “partidos menores”⁴.

Esta legislación, apunta a fijar el cambiante mapa político argentino actual en un esquema bipartidista, manteniendo los viejos vicios del juego electoral. Desde luego que tampoco garantiza la mentada transparencia de un régimen democrático.

Menoscabo de la militancia

El punto nodal de la reforma es el establecimiento obligatorio de la instancia de las denominadas elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO).

“La introducción de las PASO ... intenta promover una práctica electoral que, según los fundamentos de la ley, pretende democratizar la selección de los candidatos y reconstruir los vínculos entre los partidos y la sociedad(...)el objetivo principal es atenuar el fraccionalismo(...) se pretende resguardar de mejor manera la identidad partidaria y evitar la formación de alianzas inestables que se disuelvan una vez concluida la contienda electoral”⁵.

Pero lo que en realidad ocurre es que se propicia una dialéctica de “fragmentación” y “reagrupamiento”, que facilite la conservación de los conglomerados partidarios existentes, actualmente en crisis..

Pero más allá de la intencionalidad de lo que se intenta presentar como un simple mecanismo es el fondo teórico-político lo que resulta incorrecto en el propio concepto de “internas abiertas”.

Las personas que eligen a sus candidatos en una organización político-partidaria, lo hacen en función de un compromiso ideológico-político muchas veces militante. Es algo a preservar, porque significa adhesión y lucha cotidiana por el triunfo de ciertos principios y propuestas. Se trata de un tema absolutamente inherente a cada partido y las disputas y consensos deben ser substanciados en el interior por los interesados directos, es decir los militantes.

En las elecciones presidenciales de 2003, fueron las propias elecciones generales las que definieron las internas de los partidos mayoritarios. Al elegir una fórmula, el ciudadano votante estaba pronunciándose, aunque no lo supiera, en una “interna” que no se había resuelto previamente al interior de los partidos. Como “peronismo” se presentaron Carlos Menem, Nestor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saa y como “radicales” Ricardo Lopez Murphy, Elisa Carrió y Leopoldo Moreau.

Ahora, con la nueva ley, cualquier ciudadano puede votar una candidatura de un partido al que no pertenece. Ese voto carece de compromiso, porque no hay ningún lazo con la organización política. Es más, se presta a que un partido rival determine el resultado de la interna partidaria mediante una movilización masiva. Es por estas razones, entre otras, que la nueva Ley favorece las maquinarias electorales en lugar de propuestas políticas claras y consensuadas.

Pertenecer a un partido implica no sólo compromiso, sino también responsabilidad en su evolución, obligaciones y proyectos. En la historia argentina, en muchas ocasiones esa pertenencia implicó represión, persecución, cárcel e incluso asesinato político.

No se trata pues, de sostener falsos democratismos ante una Ley que propicia maniobras manipuladoras.

Peor aun resulta para los casos de “alianzas” y “frentes” entre distintas fuerzas, que tantas dificultades encuentran para lograr consenso sobre programas y candidaturas. Bien podría ocurrir, por ejemplo, que una alianza o frente a punto de concretarse resultasen desbaratados por la elección, en “internas abiertas”, de un candidato...que los apoya.

La Ley estatuye en la práctica una doble elección nacional, en la que las “internas abiertas”, resultan en cierto modo “eliminadoras”, ya que de las elecciones generales posteriores sólo pueden participar aquellas fuerzas políticas que hubieran obtenido en las primarias el 1,5% de los votos validamente emitidos en todo el territorio nacional o en el distrito. Si a esto se le agregan los abultados avales de afiliados, necesarios para presentarse como candidata/o queda claro hasta que punto la Ley está diseñada para reforzar el bipartidismo⁶.

Más de lo mismo.

Al contrario de tanta reglamentación, los partidos deberían poder actuar libremente, sin topes ni porcentajes. De ese modo sólo serían los ciudadanos quienes decidieran el futuro de cada agrupación. Lo contrario implica manipulación de una ciudadanía que hace mucho que no elige, sino que opta.

En los últimos meses, la preocupación de los dirigentes políticos no gubernamentales, oscila alrededor de observar el poco tiempo que queda hasta las internas abiertas establecidas para el 14 de agosto próximos. La defensa del plazo se sostiene desde el oficialismo.

Algunos políticos, como Ricardo Alfonsín y Ernesto Sanz de la UCR; Eduardo Duhalde, Mario Das Neves y Alberto Rodríguez Saá en Peronismo Federal, quieren llamar a “internas partidarias previas no vinculantes” antes de las PASO, lo que les permitiría, sin eludir la Ley, sentar un precedente antes de las eventuales “sorpresas” que podrían presentarse en las PASO, el próximo 14 de agosto.

En este marco, a la fecha resulta imprevisible prever quienes tienen más posibilidades de disputar el *ballottage* en octubre próximo. Por otro lado la Ley

tampoco impide las listas colectoras⁷ que pueden cambiar todo el panorama. ¿Impulsará esta situación nuevos acuerdos o más fragmentaciones?

Es un axioma que las leyes en realidad no se cumplen, sino que se hacen cumplir. Ese es justamente el ejercicio de la dominación a pleno y el significado clasista del monopolio de uso de la fuerza legítima que reside en el Estado, de acuerdo a la definición weberiana.

Son los titulares de esa dominación los que no sólo definen, sino que imponen las reglas, las leyes, en función del cumplimiento y resguardo de sus intereses y en la medida en que la lucha con los sectores dominados se lo permita. Quienes detentan la hegemonía, a su turno, no vacilan en cambiar las reglas que una vez fueron útiles pero que se tornaron en “molestas”. Por eso las mayorías parlamentarias son tan volubles.

No hay lugar para la confusión o el auto-engaño: mientras el sistema de poder se mantenga incólume, cualquier ley –es el caso de esta Ley electoral- , no será sino más de lo mismo.

* Profesora consulta de Teoría del Estado en la Universidad de Buenos Aires, Vice-presidenta de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISYP)

¹ - Más las modificaciones del Decreto 2004/09.

² - Ley N° 23.298: Orgánica de los Partidos Políticos B.O.: 25/10/1985

(con las modificaciones introducidas por las leyes 23.476, 25.600 y 25.611. y 26.191); Resolución 190/95-Ministerio del Interior: Requisitos administrativos necesarios para incluir a los partidos políticos como beneficiados en el Sistema de Cuenta Única del Tesoro; Decreto 1378/ 99 – Porcentaje del Fondo partidario Permanente que deberá ser destinado a la capacitación e investigación de sus dirigentes. B.O.: 1-12-1999; (con las modificaciones del Dec 219/2000 B.O.: 14-3-2002); LEY 26.191- Derogación de la ley 25.611 de Elecciones internas abiertas de los partidos políticos- y restablecimiento de la ley 23298; LEY 26.215- Financiamiento de los partidos políticos. B.O.: 17-1-2007 (deroga ley 25.600); Res. 1395/2007 Ministerio del Interior BO 28-06-2007- Creación de los “Registros de Partidos Políticos Sancionados y de Partidos Políticos Suspendidos”.

³ En los considerandos de la ley 26.571 se expresa al respecto: Que los contenidos de la misma apuntan a la mejora de la calidad de los procesos políticos y electorales y deben considerarse vinculados unos con otros, de manera tal que la viabilidad de los procedimientos se encuentra relacionada con las disposiciones para la constitución de los partidos políticos y el mantenimiento de sus personerías jurídico políticas.

⁴ - Incluso aparecen claramente convocados para la información previa sobre la ley, solamente los partidos que han conseguido representación parlamentaria .

⁵ - Trinelli, Arturo. *Algunas consideraciones sobre la reforma política*. Buenos Aires Económico, 29-3-10..

⁶ - "La reforma política dejó fuera de competencia a 149 partidos", *Clarín*, Buenos Aires, 25-1-11.

⁷ – Listas "colectoras": posibilidad de presentar listas de partidos diversos que apoyen la misma candidatura a Presidente. Los votos obtenidos por las listas se suman para el cargo común. Tampoco impide las famosas candidaturas "testimoniales", que permiten a representantes electos presentarse a elecciones para otros cargos y luego no asumirlos si así resulta conveniente.