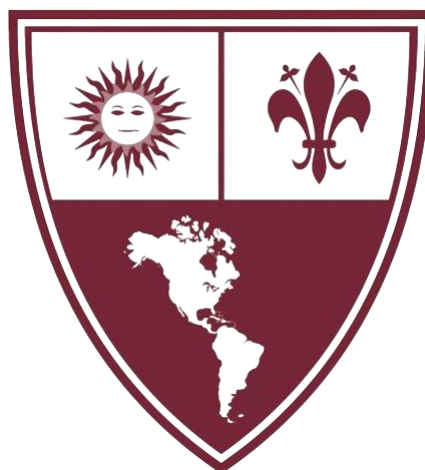




UNIVERSIDAD ABIERTA
INTERAMERICANA

DEMOCRACIA FORMAL Y
PODER REAL: LA
TRANSMUTACIÓN DE LA
DEMOCRACIA INTERNA
EN EL PARTIDO
JUSTICIALISTA DE CABA
(2018-2024)

TESIS DE GRADO

Tesista: Pedro Antonio Ledesma

Legajo: A0910082112-J2

Carrera: Lic. en Ciencia Política

E-mail: pdrldsm@gmail.com

Sede: Centro

Tabla De Contenido

Resumen	4
Introducción.....	5
Capítulo 1 – Metodología Y Diseño De Investigación	7
Metodología	7
Pregunta problema	9
Hipótesis.....	10
Objetivo general.....	10
Objetivos específicos	10
Capítulo 2 – Estado del Arte	10
Estado del Arte.....	10
Capítulo 3 – Marco Teórico	18
Marco Teórico.....	18
Capítulo 4 – Desarrollo	30
Desarrollo	30
Capítulo 6 – Conclusión.....	53
Conclusión	53
Bibliografía	56
Anexos	61

A mi mujer y a mi hija de corazón, Verónica y Clarita, que siempre me apoyaron.

A mis docentes Susana Pereyra, Agustín Rossi y Horacio Arana, que me inspiraron a estudiar.

A Nicolás Emma, quien me inspiró a no rendirme nunca y a dar siempre lo mejor.

Resumen

El trabajo estudia el contraste entre el marco legal que regula la vida democrática de los partidos políticos en Argentina y la práctica institucional del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2018 y 2024. A partir de un enfoque cualitativo y documental, basado en la Ley 23.298, la Carta Orgánica partidaria, las Actas de Junta Electoral, las Actas de Consejo Directivo y las resoluciones judiciales, se examina cómo la ausencia de elecciones internas, las prórrogas de mandatos y la autonomía partidaria han debilitado la participación y el control democrático de los afiliados. El análisis se apoya en los aportes teóricos de Michels, Mosca y Schumpeter sobre las élites políticas, y en las categorías de representación de Pitkin y Manin, para interpretar la tensión entre la representación formal y la sustantiva. Se concluye que, si bien la legalidad formal se mantuvo, la práctica partidaria derivó en una concentración de poder en minorías organizadas, evidenciando un proceso de burocratización que contradice el espíritu democrático de la ley. El caso del PJ CABA se presenta como una muestra paradigmática de cómo las estructuras partidarias pueden adaptarse para conservar liderazgos, transformando la norma en un instrumento de perpetuación antes que de renovación política.

Palabras clave: Democracia interna, Autonomía partidaria, Burocratización, Representación política, Partido Justicialista.

Introducción

La Ley Orgánica de Partidos Políticos (Ley 23.298) busca garantizar la libre asociación política y establece un marco regulatorio basado en la democracia interna periódica y la transparencia.

La ley comprende un total de 78 artículos, de los cuales este trabajo analizará los fundamentales para la regulación política interna de los partidos: los artículos 1, 3, 29 y 50, identificados como núcleos. También se examinarán sus modificaciones y los debates parlamentarios que acompañaron su tratamiento en el Congreso de la Nación.

No obstante, cuando esta ley se lleva a la práctica, las dinámicas partidarias a menudo se apartan de estas normas, lo que genera contradicciones entre la regulación formal y las prácticas reales. Este trabajo toma como objeto de análisis al Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PJ CABA) durante el período 2018-2024. En este periodo se desarrollaron prórrogas, reformas internas y denuncias que obtuvieron resolución de la Justicia Electoral, es decir, resoluciones judiciales que legitimaron determinados procesos electorales.

Estos hechos afectaron directa e indirectamente los procesos democráticos, impactaron en la renovación de las autoridades y también en la participación de los afiliados en su derecho al ejercicio efectivo del control democrático.

El trabajo analizará las secuencias que permiten identificar cómo las decisiones adoptadas bajo el amparo de la autonomía partidaria pueden modificar el equilibrio entre la legalidad y la legitimidad.

La investigación se orienta a responder la siguiente pregunta central: ¿En qué medida se cumplen, en la práctica, las normas que garantizan la democracia interna, como la Ley 23.298 y la Carta Orgánica del PJ CABA?

El estudio considera la influencia de estructuras informales que, más allá de las normas escritas, sostienen liderazgos persistentes, un rasgo que trasciende el caso particular del PJ CABA y ofrece una ventana a las transformaciones del sistema político en su conjunto.

El análisis de este caso es relevante porque las dinámicas internas del PJ CABA iluminan procesos más amplios del sistema político. Los vaivenes entre la norma y la práctica afectan la representación y, en consecuencia, plantean interrogantes sobre la legitimidad de los procesos democráticos internos.

La implementación de la ley se ve matizada por la autonomía partidaria y ese matiz se expresa en la Carta Orgánica, donde se definen los órganos de conducción. Este trabajo se propone indagar en cómo estos vaivenes moldean el sistema político partidario.

Capítulo 1 – Metodología Y Diseño De Investigación

Metodología

El presente trabajo se propone analizar funcionamiento institucional del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PJ CABA), porque consideramos que los partidos políticos son las instituciones partidarias que constituyen el núcleo de los mecanismos de participación, representación y poder, y es en ellas donde se formalizan decisiones que afectan la vida interna del partido. El abordaje se realizará mediante un enfoque cualitativo e interpretativo. Tal elección no obedece a una preferencia epistemológica: como señala Yin (2003), cuando el propósito de la investigación es comprender procesos sociales complejos en su propio contexto y no abstraerlos mediante variables controladas, el enfoque cualitativo resulta el más pertinente y fecundo (p. 10).

Para ello, el corpus de fuentes estará conformado por documentos primarios tales como actas de la Junta Electoral partidaria, cartas orgánicas, resoluciones internas, reglamentos, expedientes judiciales y demás registros oficiales emanados de los órganos partidarios o de instancias de control institucional. Estas fuentes no serán consideradas solo como testimonios estáticos, sino también como expresiones documentales de decisiones formalizadas.

Esto se debe a que este tipo de investigación explica cómo y por qué determinados actores toman decisiones, interpretan normas o ejercen el poder (Yin, 2003). Para analizar los datos relevados, compararlos y así interpretar el funcionamiento en relación con la realidad.

La investigación tomará fuentes de información primaria tales como:

1. Cartas orgánicas partidarias (2012 y 2024)
2. Actas de la Junta Electoral del PJ CABA
3. Debates parlamentarios y legislación electoral (Ley 23.298, debates en Diputados y Senado)
4. Resoluciones judiciales (expedientes electorales, fallos 2019–2020)
5. Reglamentos y resoluciones internas de los órganos partidarios

Las fuentes de análisis se organizan en tres conjuntos principales:

1. Marco legal: es el artículo 38 de la Constitución Nacional, y la Ley 23.298 de Partidos Políticos y con sus reformas (Leyes 26.774 y 27.412).
2. Marco partidario: es la Carta Orgánica del PJ CABA, en especial los artículos 36, 46, 47 y 70, junto con sus reformas de 2016 y 2018, y las actas de los Congresos Metropolitanos.
3. Documentos judiciales: expedientes relevantes de la Justicia Electoral Federal como el Exp. 6405/2018, el Exp. 1245/2019 y la Resolución 39/19 que ilustran la relación entre autonomía y control judicial.

Para Yin (1994), los datos cualitativos en los estudios de caso provienen de documentos, archivos, actas, discursos o entrevistas, y su valor radica en la capacidad de comprender un fenómeno en su contexto real, más que en su medición numérica. Este tipo de evidencia debe ser interpretada y comparada entre sí, buscando convergencia mediante la triangulación.

Ahora bien, para comprender el desenvolvimiento de la democracia interna en el Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el recorte temporal entre 2018 y 2024 resulta insuficiente. En consecuencia se torna indispensable retroceder hasta 2012, año a partir del cual comenzaron a consolidarse prácticas como que acomodaron sucesivas suspensión de convocatorias electorales y la introducción de modificaciones en la Carta Orgánica.

En esa etapa previa se consolidaron dinámicas como prórrogas de mandatos, y las reformas partidarias que condicionaron el desarrollo posterior. Tal como advierte Yin (1994), el estudio de caso requiere abarcar el fenómeno “dentro de su contexto de vida real, sobre todo cuando los límites entre fenómeno y contexto no son claramente evidentes” (Yin, 1994, p. 10). Por esa razón, limitar el análisis únicamente al año 2018, sin reconstruir el proceso previo, implicaría perder de vista la génesis del problema.

Tales decisiones no constituyeron episodios aislados ni contingentes, sino el inicio de una secuencia que configuró progresivamente el modo de funcionamiento

del partido. En términos metodológicos, esta mirada retrospectiva se justifica en lo que Yin (1994) denomina la necesidad de situar el fenómeno en “su contexto de vida real”, atendiendo a que los límites entre contexto y objeto de estudio no siempre son discernibles (Yin, 1994, p. 13). Sólo a partir de esta perspectiva ampliada es posible examinar la continuidad del proceso institucional que, tiempo después, encontraría expresión en los acontecimientos de 2018.

Agotadas las instancias partidarias previstas por la normativa, los expedientes judiciales abiertos a partir de 2019 permiten reconstruir decisiones y conflictos que se remontan a 2012. Dichos documentos, resoluciones, fallos, presentaciones judiciales permiten observar la continuidad de decisiones que afectaron la vida institucional del partido. En este sentido, Yin (1994) sostiene que el estudio de caso debe apoyarse en “múltiples fuentes de evidencia, con datos que necesitan converger de manera triangular” (Yin, 1994, p. 10). Los documentos judiciales, por lo tanto, evidencian para contrastar si las prácticas partidarias se mantuvieron en el tiempo.

En el marco del estudio de caso, la evidencia empírica no puede ser comprendida como un conjunto de documentos superpuestos, sino como un entramado de signos que debe leerse e interpretarse en su conjunto. Así lo advierte Yin (1994), quien sostiene que las fuentes utilizadas en una investigación cualitativa deben ser examinadas en su convergencia, puesto que “los estudios de caso confían en múltiples fuentes de evidencia, con datos que necesitan converger de manera triangular” (Yin, 1994, p. 81). La documentación tanto como actas, resoluciones, modificaciones de Carta Orgánica o expedientes judiciales no adquieren valor por su existencia en sí misma, sino por la posibilidad de ser interpretada, confrontada y armonizada dentro de una lógica que permita reconstruir no solo los hechos, sino la racionalidad que los sostiene. De este modo, la triangulación se convierte en una operación intelectual necesaria para desentrañar la coherencia entre la legalidad, la acción y el discurso.

Pregunta problema

¿Hasta qué punto las normas que garantizan la democracia interna en los partidos políticos, como la Ley 23.298 y la Carta Orgánica del PJ CABA, se cumplen en la práctica?

Hipótesis

La investigación parte de la hipótesis de que la democracia interna del PJ CABA ha sido formalmente preservada, pero sustantivamente vaciada, dado que las dirigencias utilizaron la autonomía partidaria, bajo excusas amparadas en excepciones, como herramientas para mantener el control y postergar la competencia electoral, consolidando así una oligarquía burocrática amparada en la legalidad.

Objetivo general:

Analizar la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 23.298), la Carta Orgánica del PJ CABA y su respectivo pragmatismo al llevar la política a la organización jurídica partidaria. Descubrir cómo el pragmatismo político influyó en la participación, la representación y la renovación de las dirigencias.

Objetivos específicos

1. Examinar las prórrogas de mandatos y las resoluciones judiciales que las avalaron.
2. Identificar mecanismos formales de concentración del poder.
3. Aplicar, en el caso de estudio, las teorías clásicas sobre el comportamiento, la composición de las élites políticas y la representación (Michels, Mosca, Schumpeter, Pitkin, Manin, Duverger) al caso empírico del PJ CABA.
4. Evaluar el rol de la autonomía partidaria frente al control judicial.

Capítulo 2 – Estado del Arte

Estado del Arte

En este Estado del Arte se revisan cinco trabajos relevantes que abordan el estudio de los partidos políticos en Argentina, con especial atención al Partido Justicialista como objeto de análisis, a fin de contextualizar esta investigación centrada en su dinámica institucional dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PJ CABA). En primer lugar, se considera el aporte de Gastón Vargas (2019) en *El peronismo periférico: la génesis, el desarrollo y la consolidación del Partido Peronista santafesino (1946-1955)*, que permite comprender la importancia de los factores

territoriales en la consolidación partidaria. Luego, se incluye el enfoque organizacional de Andrés Malamud (2003) en Partidos políticos, quien examina la burocratización y los mecanismos internos de control dentro de las estructuras partidarias. Por su parte, Sabrina Ajmechet (2017) en Las ideas sobre los partidos políticos en el peronismo.

Un estudio de la Ley de Partidos Políticos de 1949 aporta una mirada normativa sobre el modo en que la legislación estatal incide en la vida interna de los partidos. A su vez, Ana María Mustapic (2002) en “Del Partido Peronista al Partido Justicialista”. Las transformaciones de un partido carismático y Juan Sebastián Schulz (2014), en Del Partido Justicialista a la Renovación Peronista (1983-1995), ofrecen perspectivas históricas sobre los procesos de institucionalización, democratización interna y reorganización burocrática del PJ. En conjunto, estos estudios proporcionan un marco histórico, normativo y organizacional. La presente investigación se distingue por focalizar en el PJ CABA y en sus elecciones internas de autoridades, poniendo en el centro la tensión normativa entre la Ley 23.298 y la autonomía partidaria, y examinando cómo la adecuación/ingeniería estatutaria de su Carta Orgánica opera para compatibilizar el cumplimiento formal con fines estratégicos de la política práctica en la convocatoria, diseño y administración de dichos comicios.

El estudio de los partidos políticos en Argentina ha sido objeto de una extensa producción académica que combina perspectivas normativas, organizacionales e históricas, aún más el Partido Justicialista, dado que, han presidido varios mandatos de gobierno, sin embargo, los estudios relevados en su mayoría analizan a los partidos como actores en sí mismo, y de qué forma participan en las elecciones.

Resulta de particular interés el aporte de Gastón Vargas (2019), quien, en El peronismo periférico: la génesis, el desarrollo y la consolidación del Partido Peronista santafesino (1946-1955), explora el surgimiento del movimiento desde una perspectiva provincial, sin embargo encontramos la principal diferencia en el espacio del trabajo, dado que, el abordaje que se realiza es como el partido ubicó representantes en los espacios de poder del Estado, si bien tiene consonancia con un análisis del comportamiento partidario en un distrito y no necesariamente a nivel nacional este sigue siendo puertas afuera del partido.

En su trabajo se destaca la importancia de estudiar el peronismo, atendiendo a los factores autóctonos de la naturaleza provincial y a la forma en que estos influyeron en su consolidación en Santa Fe. La investigación enfatiza las tensiones internas derivadas de cierta heterogeneidad y muestra que las disputas dentro del propio movimiento fueron tan decisivas como las confrontaciones con las fuerzas opositoras.

Gastón Vargas (2019) adopta en su trabajo un esquema sobre tres interpretaciones del origen del peronismo: la ortodoxa desarrollada por Germani, centrada en la migración interna y las masas “disponibles” para un liderazgo carismático; la heterodoxa de Murmis y Portantiero, que resaltó la autonomía de los viejos sindicatos; y la extracéntrica de Macor y Tcach, que puso el foco en las provincias y en factores no industriales.

Su aporte se inscribe en esta última corriente, ya que busca mostrar cómo, en Santa Fe, la génesis del peronismo no puede explicarse únicamente por la industrialización, sino también por la confluencia de tradiciones nacionalistas, radicales y católicas, junto con actores rurales. De este modo, dialoga con los enfoques anteriores, pero se posiciona en continuidad con las lecturas que descentran a Buenos Aires y al conurbano como explicaciones únicas.

En su obra Partidos políticos, Malamud (2003) también se detiene en el funcionamiento interno de estas organizaciones, destacando lo importante que resulta la forma en que se estructuran sus autoridades y cómo, con el tiempo, sus dinámicas tienden a volverse más burocráticas. Conforme los partidos crecen, suelen establecer mecanismos formales para organizarse y mantenerse bajo control, especialmente en áreas clave como el manejo de recursos, la comunicación y la incorporación de nuevos miembros (Malamud, 2003, pp. 326-327). Bajo esta lógica, los partidos empiezan a desarrollar una vida interna propia que no necesariamente responde a los objetivos originales con los que surgieron, ya que sus estructuras y líderes tienden a enfocarse en conservar espacios de poder y en extender su influencia.

En un plano más general, el mismo autor recuerda que “los partidos son casi universales en los sistemas políticos contemporáneos y que surgen como consecuencia de la representación política y la masificación social” (Malamud, 2003,

p. 322). Con esta idea, los partidos no se limitan a experiencias nacionales particulares, sino que constituyen un componente central de la democracia moderna, al responder tanto al aumento de la participación política como a la necesidad de canalizarla en organizaciones capaces de articular demandas y generar vínculos estables con el Estado. De este modo, se consolidan como respuestas institucionales a procesos históricos de urbanización, ampliación del sufragio y construcción estatal, ofreciendo continuidad con la literatura clásica sobre la formación de los sistemas de representación y permitiendo situar el caso argentino, y en particular al peronismo, dentro de una dinámica más amplia de la política comparada.

En el plano normativo encontramos un trabajo de los partidos realizado por Sabrina Ajmechet (2017), quien en *Las ideas sobre los partidos políticos en el peronismo*. Un estudio de la Ley de Partidos Políticos de 1949 examina en detalle la primera legislación argentina destinada específicamente a regular la vida partidaria. Si bien su análisis muestra cómo el peronismo diseñó esta ley con un doble propósito, es un trabajo el cual aborda desde una ley, una norma del Estado que juega para organizar o regular a los partidos políticos puertas adentro. Si bien surge de un contexto externo, extrapartidario, el objetivo per se es un cambio en la configuración interna de los partidos políticos.

Los reformadores saenzpeñistas (Botana, Persello, Zimmermann, De Privitellio) concebían a los partidos como instituciones encargadas de resguardar principios republicanos, educar a la ciudadanía y representar sectores plurales de la sociedad. En cambio, Perón y el peronismo entendían que esas funciones eran propias del conductor, no de los partidos políticos. Desde esa visión, la sociedad no estaba compuesta por partes diferenciadas que debieran representarse, sino por una voluntad general unificada encarnada en el líder. Por eso, el peronismo privilegiaba la idea de movimiento antes que la de partido político en sentido pluralista.

En lo referente al estado de la cuestión, en el estudio de la vida interna de los partidos políticos, se han realizado investigaciones más escasas, entre ellas el de “Análisis de la Sociedad Argentina” de Schulz (2014) y “Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático” de Ana María. Mustapic (2002).

Ambos trabajos abordan un análisis donde contemplan la formación de dirigencia y liderazgo dentro del partido. Ana M. Mustapic (2002), quien reconstruye la transición del Partido Peronista al Partido Justicialista como un partido carismático excepcional. Mustapic (2002) destaca los orígenes en el liderazgo de Juan D. Perón durante el 17 de octubre de 1945, donde tensiones iniciales entre sindicatos laboristas y sectores políticos disidentes llevaron a la unificación bajo el "Partido Único de la Revolución Nacional" en 1946.

La autora enfatiza sobre cómo se dio la constitución inicial, la cual estuvo embebida de dependencia del carisma personal, armándose así una arquitectura de escasa formalización, es decir, que todo iba siendo marcado por la obediencia al líder para asegurar cohesión. A su vez analiza, además, el exilio de Perón (1955-1973) y su muerte (1974) como este suceso funcionó como catalizador de institucionalización, esto trajo reformas que introdujeron mecanismos sucesorios como congresos y designaciones, interactuando con el entorno político para consolidar una organización autónoma.

Mustapic (2002) interpreta que el desafío del PJ tras la muerte de Perón fue dotarse de un orden sucesorio propio, autonomizando a la organización del líder. El proceso de democratización interna en los años 1980, con internas abiertas y representación de minorías, abrió el partido a la participación de los afiliados y permitió que el poder comenzara a fluir de abajo hacia arriba. De este modo, el PJ pasó de depender de la figura carismática a funcionar como un partido con reglas, lo que representa un ejemplo del tránsito hacia la autonomía organizativa que describe Panebianco.

Mustapic (2002) señala que este patrón de concentración del poder en el líder tuvo continuidad durante toda la vida de Perón, pero que la ruptura llegó tras su muerte: la democratización interna y la descentralización. Sin embargo, incluso en esta nueva etapa, el PJ conservó su carácter movimentista y su flexibilidad organizativa, rasgos heredados de la experiencia fundacional.

En el trabajo de Juan Sebastián Schulz (2014) se examinan las transformaciones internas del PJ entre 1983 y 1995, enfatizando la desindicalización y la institucionalización tras la dictadura cívico-militar. Schulz (2014) argumenta que

posterior al golpe de 1976 hubo una erosión sobre el rol dominante de los sindicatos; esto trajo como consecuencia la neoliberalización partidaria. Con la derrota electoral de 1983, detalla que la lucha entre "ortodoxos" sindicales (como Lorenzo Miguel) y "renovadores" (como Antonio Cafiero y Carlos Menem) culminó en el Documento Fundacional de la Renovación Peronista (1985), que impulsó elecciones internas directas y un mayor peso territorial de gobernadores, adaptando la elección de autoridades a un modelo más electoral y profesional.

Schulz (2014) muestra que la Renovación Peronista fue una reacción a la derrota electoral de 1983. Con el Documento Fundacional de 1985 y las reformas posteriores, se introdujeron elecciones internas directas, se cuestionó el sistema de tercios y se buscó ampliar la participación de los afiliados. Este proceso supuso un intento explícito de democratizar la vida interna del partido, desplazar el control sindical y legitimar a nuevos liderazgos políticos (Cafiero, Menem, De la Sota, entre otros) mediante mecanismos electorales más abiertos

Schulz (2014) sostiene que la pérdida de peso sindical y la fragmentación del movimiento obrero facilitaron el giro ideológico hacia el neoliberalismo menemista. En la medida en que se redujo la influencia de los gremios, la nueva burocracia partidaria y los gobernadores pudieron alinear al partido hacia un programa más cercano a la economía de mercado (Schulz, 2014, p. 7). Aunque se avanzó en la institucionalización formal mediante estatutos, internas y el voto directo, estas reglas convivieron con prácticas informales que mantenían la lógica de facciones internas. De este modo, mientras el PJ adoptaba estructuras más institucionalizadas, en la práctica predominaban dinámicas territoriales, personalistas y clientelares, que reforzaron la fragmentación interna y vaciaron de contenido los espacios deliberativos, como los Congresos partidarios (Schulz, 2014, p. 10).

En su obra Partidos políticos, Malamud (2003) afirma que, conforme los partidos se expanden, estos llevan adelante un proceso de burocratización que tiende a trazar estructuras que conducen a conformar estructuras de control cada vez más complejas, todo esto cimentado sobre el manejo de recursos tales como la financiación, la comunicación y el reclutamiento de cuadros dirigentes (Malamud, 2003, pp. 326–327). En ese proceso, lo que inicialmente surgió como instrumento de representación popular adquiere, con el tiempo, una lógica propia. De esta forma un

partido político conforma las estructuras internas, animadas por una dirigencia que defiende sus prerrogativas, tienden a reproducirse y perpetuarse, incluso cuando ello contraviene los fines fundacionales que les dieron origen. De este modo, la burocracia partidaria se transforma en un organismo que, lejos de ser neutro, moldea conductas, administra lealtades y delimita los contornos de lo posible en el interior de la vida política.

La literatura abordada sobre los partidos políticos en la Argentina, particularmente aquella proveniente de la historiografía provincial Vargas (2019), del análisis normativo de la primera legislación partidaria Ajmechet (2017), de la reconstrucción del peronismo carismático y su posterior institucionalización Mustapic (2002) y de las investigaciones sobre las transformaciones del Partido Justicialista en democracia Schulz (2014), ha ofrecido contribuciones de innegable valor intelectual. No obstante, aun cuando cada una de estas miradas ilumina un fragmento del fenómeno partidario, persiste una cierta disociación analítica: los trabajos tienden a circunscribirse a un plano específico, sea este normativo, histórico u organizacional, sin articularlos en una perspectiva integral. De allí que subsistan vacíos significativos en el análisis comparado con otras experiencias partidarias, en la confrontación entre la normativa formal y las prácticas efectivamente desplegadas, así como en la aplicación sistemática de los enfoques clásicos sobre élites y representación política de Michels, Mosca, Schumpeter o Pitkin al caso argentino.

Lo interesante de este trabajo está justamente en ocupar ese punto de cruce: conectar el marco jurídico vigente, representado por la Ley 23.298 y sus reformas, con los debates teóricos sobre la representación y el funcionamiento interno de los partidos. Para ello, se toma como caso de estudio al Partido Justicialista en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La idea es aportar una mirada más completa sobre cómo se entrelazan las normas, las estructuras burocráticas y las prácticas políticas en la formación y el sostenimiento del sistema de partidos políticos en Argentina.

Este trabajo se diferencia porque coloca el foco exclusivamente en el funcionamiento interno del Partido Justicialista, es decir, en la forma en que se eligen las autoridades, se organiza la estructura y se administran los procedimientos estatutarios. Se sostiene que la burocracia partidaria no opera meramente como reflejo de la legalidad, sino como un dispositivo interpretativo y, en ocasiones, manipulable

que sirve para asegurar la perduración de determinados liderazgos, facciones o corrientes internas. Aquí la legalidad no se viola, pero se pliega; no se ignora, pero se acomoda.

El aporte central de esta investigación reside en enlazar el análisis empírico del PJ con la teoría elitista desarrollada en el marco teórico. Mediante el estudio de los mecanismos de selección de dirigentes, la circulación restringida de cuadros y la concentración decisoria en órganos reducidos, se procura mostrar cómo las tesis de Mosca, Michels y Schumpeter adquieren cuerpo y vigencia en el seno de un partido que ha gobernado gran parte de la historia argentina. La conjunción entre estructuras burocráticas y control sobre las bases militantes permite observar, con singular nitidez, la cristalización de la conformación de la oligarquía partidaria (Michels, 1911) en una organización donde el ideal representativo convive con lógicas de conservación del poder.

De este modo, el aporte del estudio radica en abordar un aspecto aún poco explorado en la literatura: la articulación entre normas, prácticas y estructuras internas. El análisis del PJ como caso permite aportar elementos comparativos para reflexionar sobre la dinámica de los partidos políticos. Al centrar la atención en los procesos burocráticos y en la lógica de la representación elitista, esta investigación busca contribuir a la comprensión del sistema partidario, con implicancias que trascienden lo descriptivo y dialogan directamente con los debates teóricos de la ciencia política.

Capítulo 3 – Marco Teórico

Marco Teórico

Para llevar a cabo el análisis del PJ CABA, nos resulta necesario abordar una definición de Partido Político que esté comprendida desde lo histórico y lo social. Por ello, Di Tella (2021) es quien condensa esta definición, si bien no de forma tácita, pero sí interpretada a raíz de sus descripciones sobre los partidos políticos en Latinoamérica, quien indica a los partidos políticos como organizaciones estables que articulan élites dirigentes con bases de apoyo social, estos a su vez están conformados por estructuras que orbitan en torno a ideologías, tradiciones y disputas por el poder Di Tella (2021). Es decir, constituyen comunidades políticas en las que una minoría directiva orienta la acción colectiva y ejerce control sobre la organización, mientras representa o pretende representar intereses más amplios de la sociedad.

Dicho esto, y para continuar el análisis en profundidad, debemos comprender que el partido político como tal no es un objeto estático, al estar compuesta por personas, su composición social nos obliga también a pensar, y analizar el comportamiento como tal puerta adentro. Por ello, también complementaremos con la concepción de Robert Michels (1979) sobre los partidos, quien analiza el comportamiento de estas organizaciones e indica que la participación en la vida partidaria puede comprenderse como un espacio con dinámicas internas de poder que tienden a concentrarse. Michels (1979) advierte que, a medida que las organizaciones políticas se desarrollan, surgen estructuras jerárquicas que favorecen la continuidad de las dirigencias y limitan la influencia directa de las bases.

En esta misma línea, Mosca (1984) profundiza en la dimensión política de esa estructura jerárquica, al distinguir entre una minoría dirigente y una mayoría que la reconoce como legítima, y esta diferenciación puede entenderse como un rasgo propio de la vida organizativa, resultado de los distintos niveles de compromiso por la causa y de la tendencia a la especialización que toda estructura compleja desarrolla con el tiempo.

Ahora bien, mencionar partidos políticos en un contexto de modernidad inexorablemente nos lleva a pensar en la democracia como método legítimo y ordenador de las autoridades. Pese a esto y a que se acepte también a su vez la

democracia como el sistema de competencia entre dirigentes (Schumpeter, 1983), las dinámicas inherentes de los actores en el sistema pueden derivar en mecanismos de exclusión, suspensión u otros que beneficien a los intereses propios, manteniendo la legitimidad (Michels, 1911). Por ello, se priorizan los acuerdos y la preservación de los liderazgos por sobre la deliberación abierta.

Siguiendo esta línea, Maurice Duverger (1957), en su libro *Los partidos políticos*, analiza cómo la vida partidaria se rige por prácticas y costumbres que trascienden los marcos normativos; a su vez, concibe a los partidos como comunidades estructuradas, cuya organización define su identidad más que la ideología o la composición social de sus miembros (Duverger, 1957). En este sentido Duverger (1957) dice:

“La composición social de éstos no será tampoco, más que la doctrina, el objeto principal de este estudio, esencialmente orientado hacia las instituciones de los partidos y su papel en el Estado. Ya que los partidos actuales se definen mucho menos por su programa o por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización, un partido es una comunidad con una estructura particular. Los partidos modernos se caracterizan antes que nada por su anatomía: a los protozoarios de las épocas anteriores, ha sucedido el partido con organismo complejo y diferenciado del siglo XX”. (p. 11).

A esto Maurice Duverger (1957) añade:

“La organización de los partidos descansa esencialmente en prácticas y costumbres no escritas; es casi enteramente consuetudinaria. Los estatutos y los reglamentos interiores no describen nunca más que una pequeña parte de la realidad; raramente se los aplica de manera estricta. Por otra parte, la vida de los partidos se rodea voluntariamente de misterio: no se obtienen fácilmente de ellos datos precisos, incluso elementales” (p. 12).

Este es su carácter consuetudinario, basado en prácticas no escritas que escapan a los estatutos formales. Estos rasgos configuran una estructura interna orientada a la conquista y conservación del poder. En este marco y a partir de la preeminencia de usos y costumbres que se imponen sobre las normas escritas, la

dirigencia construye su autonomía transformando así los órganos partidarios en espacios más ejecutivos que deliberativos. Esta dinámica, señalada por Duverger (1957), anticipa las lógicas elitistas que otros autores desarrollarán con mayor profundidad.

Complementando esta visión estructural de Duverger (1957), Torcuato Di Tella (1993), en su libro *Historia de los partidos políticos en América Latina*, ofrece una perspectiva histórica sobre los partidos políticos en donde los ubica en el contexto de la modernización política, resaltando su rol como canales de representación ideológica o de clase en América Latina. Di Tella (2022) sitúa a los partidos políticos como actores modernos que irrumpen con fuerza en el siglo XX, consolidando su protagonismo hasta el XXI, y los describe como canales que encarnan representaciones ideológicas o de clase, tal como lo refleja su afirmación, Di Tella enuncia: “La ola de restauración democrática que avanzó sobre América Latina en la década de 1980 volvió a dar a los partidos políticos el papel protagónico de la actividad política en los países de la región” (Di Tella, 2022, p. 5). Esto sugiere que los partidos políticos forjados como productos de la modernidad están, a su vez, intrínsecamente arraigados en la educación cívica popular, estos cuentan también con acumulación de experiencias asociativas y son el puente legítimo hacia el ascenso a la representación de nuevas clases sociales, en este sentido Di Tella plantea:

Si en cambio se adoptaba un enfoque marxista, se podía pensar que el imperialismo estaba cumpliendo su rol de implantar estructuras económicas capitalistas, y que con ellas venían las instituciones liberales y las precondiciones para una futura evolución socialista. Componente esencial de esas instituciones tenía que ser un sistema de partidos políticos donde estaría representada la burguesía, pero dando margen para organizaciones de las clases medias y del proletariado, que debían prepararse para cuando sonara su hora histórica." (Di Tella, 2022, p. 9)

Esta inserción histórica de los partidos, como actores en procesos de modernización, se complementa con la concepción de Joseph Schumpeter (1983), quien ve la democracia como una competencia elitista por el liderazgo, donde las élites compiten por el voto en lugar de una participación directa de las masas. Di Tella (2022) identifica una dimensión identitaria en los partidos políticos, donde la

burguesía industrial, al no encontrar eco en los existentes, se opone a la izquierda proletaria.

Di Tella (2022) explica:

“Esta burguesía industrial estaba cada vez más inquieta acerca de su futuro, ya que le era difícil encontrar eco en los principales partidos políticos. Los sectores empresariales o de clase media que simpatizaban con los conservadores o con los radicales, por encima de sus diferencias, tenían fe en el esquema agroexportador que tan exitoso había sido en el pasado, y que se podía intentar revivir una vez pasada la crisis. La misma izquierda, especialmente por la tradición justista en el socialismo, era reacia a apoyar esquemas proteccionistas que a su juicio sólo servirían para aumentar las ganancias de grupos capitalistas parasitarios, como los azucareros de Tucumán, que además pagaban los más bajos salarios del país”. (p. 77).

En complemento a esto, Di Tella (2022) también agrega que los partidos políticos son el resultado que surge en medio de tensiones entre clases, es decir, son la unidad colectiva de la burguesía y la izquierda proletaria, unidades cohesionadas por sus respectivas identidades y estas identidades propias son las que les dan fuerza para movilizar a la sociedad.

Además, la inquietud de la burguesía industrial frente a la oposición de la izquierda socialista Di Tella (2022), refuerza la idea de una competencia pacífica por el poder. Esta lucha se teje a lo largo de su historia, mostrando cómo cada grupo forja su lugar en la política a través de sus diferencias y marcando que la competencia es hacia fuera, no hacia adentro. Así, esta visión de competencia sin enfrentamientos armados conduce a mirar a la democracia, con base en el planteo de Schumpeter (1983), como un mecanismo de la arena política donde los líderes compiten entre sí, cada uno respaldado por sus respectivos partidos. Compiten por el apoyo popular, el cual les da la posibilidad de imponer sus propuestas, pero este mecanismo quizá pueda ser rescindido internamente en los partidos.

Sin embargo, la democracia en este contexto histórico no es un método de competencia entre partidos, porque al fin y al cabo la representación es sobre

personas, y ellas son quienes levantan la mano, levantan la voz, escuchan y escuchamos.

Joseph Schumpeter (1983) retoma la definición clásica de democracia para discutirla críticamente. En su obra Capitalismo, socialismo y democracia, cita la concepción tradicional según la cual la democracia es un sistema institucional destinado a realizar el bien común a través de la voluntad popular.

Así mismo Schumpeter (1983) dice:

“El método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad” (p. 3).

Para Schumpeter (1983), la democracia no expresa una voluntad popular unificada, sino un método competitivo de selección de líderes. Los ciudadanos eligen entre equipos rivales de dirigentes que buscan legitimidad a través del voto.

La democracia es un mecanismo de competencia que designa a quien gana. No elimina al perdedor; esto quiere decir que el perdedor puede continuar el juego en futura competencia y desde la derrota tomar la posición de oposición.

Aquí analizaremos el contexto previo al líder. Robert Michels señala que tal competencia surge en organizaciones complejas, donde el liderazgo implica inevitablemente una estructura (Michels, 1979, pp. 13-15, 62-63).

Michels (1911) postula que el ejercicio de poder tiende a concentrarse en minorías organizadas y argumenta que “Las masas democráticas se ven así obligadas a someterse a una restricción de su propia voluntad, cuando están obligadas a dar a sus líderes una autoridad que es, a la larga, destructiva del principio de la democracia” (Michels, 1979, p.124). En este sentido, y según el abordaje del autor, es imprescindible considerar cómo la dinámica organizativa de los partidos políticos, aun en los contextos más democráticos, tiende a estructurarse en torno a liderazgos fuertes y jerarquías que, a través del tiempo, consolidan prácticas y reglas propias.

Según Michels (1979), la toma de decisiones se concentra y esta concentración se configura hacia el grupo que es capaz de interpretar en forma retrospectiva y prospectiva la construcción de poder para llevar a cabo el cumplimiento de los intereses de la organización y propios; en consecuencia, pueden adaptar las normas según sus intereses. La construcción de este poder es cotidiana y está moldeada por las relaciones entre sus miembros; por ello, llevan a cabo estrategias en torno a quienes aspiran a influir en la dirección política.

Este proceso, según Michels (1979), se configura en torno a la prominencia del líder. El autor explica que hay tres causas naturales que cada una lleva a tres resoluciones también naturales de ellas.

En primer lugar, la complejidad organizativa: a medida que aumenta la cantidad de participantes, surge la necesidad de delegados y burócratas que, al controlar recursos clave como la información, las finanzas y la comunicación, se convierten en élite. “Es inconcebible la democracia sin organización; bastarán pocas palabras para demostrar este aserto” (Michels, 1979, p. 34).

En segundo lugar, la dependencia psicológica de las masas: “Esta peculiaridad, común a todas las clases, sin exceptuar al proletariado, proporciona el terreno psicológico sobre el cual puede florecer una exuberante hegemonía directiva” (Michels, 1979, p. 98). Este fenómeno transforma la delegación temporal en poder permanente.

En tercer lugar, la mayor capacidad intelectual y técnica de los líderes justifica que mantengan el control y aumenta la distancia entre quienes dirigen y quienes siguen. Como señala el autor: “Con la aparición del liderazgo profesional, sobreviene una mayor acentuación de las diferencias culturales entre los conductores y los conducidos”. (Michels, 1979, p. 120). Siguiendo la misma línea, Gaetano Mosca (1984) sostiene:

“Entonces, cada vez que una sociedad va pasando del estado febril al de calma, así como las tendencias psicológicas del hombre son siempre las mismas, los que forman parte de la clase política van adquiriendo el espíritu de cuerpo y de

exclusivismo, y aprenden el arte de monopolizar en su beneficio las calidades y las actitudes necesarias para llegar al poder y conservarlo” (p. 136).

Mosca (1923) plantea que, con el transcurso del tiempo, emerge una clase dirigente que concentra el poder, aceptada por acción u omisión, y acepta ser conducida por ella.

Esta configuración natural que se arma en las organizaciones políticas encuentra complemento en el autor Carl Schmitt (1932), quien aporta la noción de excepción; lejos de ser un accidente marginal, constituye lo que revela el lugar real de la soberanía. Carl Schmitt (1932) señala:

“Podemos decir que aquí, al igual que en otras cuestiones, es justamente la excepción la que adquiere un significado especialmente decisivo y pone al descubierto el núcleo de las cosas. Porque recién en el combate real queda demostrada la consecuencia extrema del agrupamiento político en amigos y enemigos. Es desde esta más extrema posibilidad que la vida del ser humano adquiere su tensión específicamente política” (Schmitt , 1932, p. 17).

De este modo, la normalidad institucional solo puede entenderse a partir de aquello que la interrumpe. La representación muestra cómo se organiza la relación entre dirigentes y dirigidos en el funcionamiento ordinario de la política. Es en este terreno donde las reflexiones de Hanna Pitkin (1985) y Bernard Manin (1998) resultan centrales.

Por ello, en complemento, abordaremos el concepto de representación desde dos puntos de vista complementarios. Los autores Hanna Pitkin y Bernard Manin tienen miradas interesantes respecto a qué es la representación; la primera encarna una mirada orientada a lo teórico y filosófico, abstracto, ideal, mientras que el segundo tomó una definición institucional; ambos son imprescindibles para nuestro análisis.

Hanna Fenichel Pitkin (1985) aborda el concepto de representación a través de cuatro ejes: la representación formal, la representación sustantiva, la representación descriptiva y la representación simbólica.

En este análisis nos centraremos en los dos primeros: la representación formal y la representación sustantiva, dado que resultan los más pertinentes para comprender las dinámicas de autoridad, responsabilidad y control que se manifiestan en la vida interna de los partidos políticos. En cambio, la forma descriptiva y simbólica, aunque relevante para otros enfoques de la representación, está orientada principalmente a la relación entre representantes y ciudadanía, es decir, hacia la legitimidad externa de los líderes ante el electorado, más que a las interacciones internas dentro de la organización partidaria, que constituyen el eje de este estudio.

La representación formal, según Pitkin es:

una especie de "caja negra" conformada por el inicial otorgamiento de autoridad, mediante el cual el representante recibe el poder para hacer lo que le plazca. Si se sale de la caja, si se excede de los límites, ya no representa. No puede existir algo parecido a representar bien o mal; o representa o no representa. No existe la actividad de representar; cualquier cosa que haga después de haberse concedido la autorización adecuada y dentro de sus límites es, por definición, representación (Pitkin, 1985, p. 42).

Este enfoque formal se complementa con lo que Pitkin (1985) denomina la “perspectiva de responsabilidad” (Pitkin, 1985, p. 59), es decir, Pitkin (1985) presenta como completamente contraria a la autorización, pero igualmente formal y vacía de contenido sustancial, donde el representante debe justificar sus acciones tras el hecho. Esta confrontación de conceptos, autorización y responsabilidad pone en vista cómo la representación se basa más en un proceso formal, donde lo que importa es el rol del representante, más allá de lo que haga en concreto.

La representación sustantiva se centra en la acción efectiva del representante en interés de los representados, un aspecto que Pitkin (1985) distingue de las perspectivas formalistas:

“El actuar por otros, que tratamos en este capítulo, difiere de la formación de representación o de un símbolo y del suplir a otros de los últimos dos capítulos. Se diferencia también de las perspectivas formalistas, ya que, mientras éstas conciben activo al representante, incluso cuando actúa por otros, su estatus como representante

vendría definido en términos de convenios formales que ponen en marcha o dan por terminada la actividad, no en términos de la naturaleza de la actividad misma” (Pitkin, 1985, p. 124).

Por otro lado, esta perspectiva subraya la importancia de que el representante tenga libertad y discreción para tomar decisiones y, a través de ello, defender los intereses de quienes representa, juzgando su éxito según la solidez de sus decisiones, sin quedarse solo en los límites de tiempo que le dio la autorización al principio.

Un aspecto fundamental en esta representación sustantiva es el tiempo que dura el mandato, el cual actúa como un escudo para su discrecionalidad, permitiendo que el representante pueda tomar decisiones a su juicio, como señala Pitkin (1985) cuando habla del “actuar por otros” (Pitkin, 1985, p. 124). Esta zona de confort le da margen para actuar sin que esté sujeto a un éxito inmediato, lo que ayuda a tomar decisiones pensadas con mayor profundidad, asumiendo ciertos riesgos de impopularidad inmediata, pero que respondan a las necesidades de los representados en los resultados. Aun así, esa libertad también puede traer complicaciones teóricas, ya que se conecta con la idea de responsabilidad de la representación formal, donde justificar las acciones después se vuelve clave.

Siguiendo la idea del tiempo, Bernard Manin (1998) desarrolla su análisis en *Los principios del gobierno representativo*, donde examina cómo la duración del mandato y la posibilidad de renovación periódica configuran un equilibrio entre la autonomía de los representantes y el control ciudadano. En el Capítulo 5, *El veredicto del pueblo* (Manin, 1998, pp. 199-236), explora estos dos principios como elementos que se complementan entre sí, interpretándolos como piezas que equilibran el poder entre la ciudadanía y las élites. Esto se alinea con el “actuar por otros” (Pitkin, 1985, p. 11) de Pitkin.

Manin (1998) señala que la temporalidad permite a los representantes asumir decisiones impopulares al inicio de su gestión, que pueden ser revalorizadas con el tiempo si producen resultados positivos. Aunque su análisis se refiere a la relación entre representantes y electores, este principio puede trasladarse al ámbito partidario: los dirigentes también toman decisiones internas que, aunque puedan generar

descontento momentáneo, buscan preservar la estabilidad o cohesión de la organización. De este modo Manin (1998) dice:

“Queda, no obstante, el hecho de que, dada la estructura institucional del gobierno representativo y el deseo de los que están en los cargos de retener el poder, es el juicio retrospectivo del electorado el que cuenca en las deliberaciones de los que toman las decisiones. Si los representantes asumen que los votantes aclararán sus ideas en las próximas elecciones sólo sobre la base de los programas presentados en esa ocasión, tendrán plena libertad de acción” (p. 23)

Esta noción de temporalidad, es decir, juicio retrospectivo, permite entender la autonomía de las élites dentro del partido, sin desligarlas del control que ejerce los representados en los momentos electorales o deliberativos.

Manin (1998) señala también que la temporalidad permite a los representantes arriesgarse con políticas impopulares al inicio, como subir impuestos en una crisis económica, que luego pueden ser valoradas positivamente si generan empleo. Manin (1998) enuncia que: "Los representantes que persiguen el objetivo de la reelección tienen el incentivo de asegurar que sus decisiones actuales no provoquen un rechazo futuro por parte del electorado" (Manin, 1998, p. 219). En esa misma tónica Manin ejemplifica:

Imaginemos una crisis económica marcada por una alta tasa de paro y un gran déficit público. Si los que llegan al poder determinan que la crisis se debe esencialmente a pocas inversiones empresariales, pueden decidir aumentar los impuestos (algo que presumiblemente no gustaría a los votantes) con el fin de reducir el déficit público y la necesidad de que el gobierno se endeude en el mercado de capitales. Si su diagnóstico es correcto, los tipos de interés bajarán, las empresas serán capaces de financiar más económicamente sus inversiones y volverán a contratar. Los que están en el gobierno pueden considerar que el electorado tendrá en cuenta su reducción del paro (Manin, 1998, pp. 223-224).

Este mecanismo de equilibrio, el autor lo marca como positivo para diferenciar la democracia directa, donde las decisiones son inmediatas y pasionales

(Manin, 1998, pp. 215-217), y lo destaca como ventaja del sistema representativo en sociedades complejas.

Las dinámicas elitistas exploradas por Di Tella invitan a examinar la representación desde perspectivas contemporáneas, como las de Hanna Pitkin (1985) y Bernard Manin (1998), quienes exploran cómo la autonomía de las élites debe equilibrarse con mecanismos democráticos de control. Estos conceptos de representación se vinculan con la noción de autonomía partidaria, la cual ocupa un lugar central. Los partidos reclaman el derecho a autorregular su vida interna, pero esa autonomía no puede ejercerse sin límites cuando compromete la esencia representativa. Como indica Pitkin (1985):

“Piensan en la representación como una actividad, y esa actividad implica un mínimo de autonomía y de animación. Esto es lo que lleva a Lord Brougham a afirmar que no existe representación si los electores tienen tanto control sobre su representante que este actúa por sí mismo” (p. 167).

Bernard Manin (1998) retoma la discusión sobre la autonomía del representante, e indica que esta no puede ser absoluta. Manin (1998) subraya que la independencia de los dirigentes solo se justifica si está equilibrada con el control periódico ejercido por los ciudadanos a través del voto, es decir, la discusión sobre la autonomía del representante y la relación entre electores y gobernantes gira en torno al modo en que las elecciones periódicas operan como mecanismo de control retrospectivo. La autonomía partidaria, entonces, aparece como legítima únicamente en la medida en que articula estos dos principios: la libertad necesaria para decidir y el control democrático que la limita. Si bien Manin (1998) identifica que la elección periódica facilita un juicio retrospectivo sobre las políticas pasadas, mientras que la independencia parcial habilita la libertad de los representantes para deliberar. Este principio permite a los votantes influir indirectamente en las decisiones públicas, no mediante mandatos prospectivos, sino a través de un juicio retrospectivo:

Lo que han de anticipar los que están en el gobierno para evitar ser despedidos de los cargos por las urnas es un juicio de sus políticas que, en el momento en el que se exprese, se relacionará con el pasado. (Manin, 1998, p. 220)

Las elecciones regulares generan un contexto de riesgo, en el que el margen del representante está limitado y su permanencia puede verse interrumpida por el "veredicto del pueblo" (Manin, 1998, pp. 215-224). Para una élite sin experiencia gubernamental, el juicio retrospectivo se basa en su historial previo. Estos elementos configuran una dimensión democrática selectiva, en la que la voluntad popular se concentra en un representante elegido, favoreciendo a las élites competentes.

Capítulo 4 – Desarrollo

Desarrollo

En Argentina, los partidos políticos, a nivel nacional y en algunos casos distritales, están garantizados por el artículo 38 de la Constitución Nacional y se regulan bajo la Ley 23.298 (1985); dentro de esta, se los puede calificar como organizaciones democráticas de electores con personería jurídica. Poseen el monopolio de las candidaturas y, en consecuencia, son un actor central en la dinámica de nuestra democracia. Asimismo, en su artículo 2.º, la Ley 23.298 (1985) establece: “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.”

En base a lo anterior mencionado podemos deducir que para que un partido político sea reconocido como tal, debe cumplir con dos requisitos:

1. Contar con la aprobación del Estado, a través de la Justicia Electoral, quien verifica el cumplimiento de la ley
2. Ser tácitamente aceptados por los demás partidos políticos.

Si bien en este segundo punto no es necesario que los demás partidos emitan una carta de reconocimiento, pueden recurrir a la legislación para impugnarlos si consideran que existe algún conflicto con ellos. La falta de acción para impugnar se interpreta como un reconocimiento tácito entre pares.

Dicha ley fue presentada por iniciativa del Poder Ejecutivo y su propósito fundamental es otorgar entidad jurídica a los partidos políticos, regulando su constitución, organización, funcionamiento e incluso su extinción. A su vez, se busca que funcionen como herramientas transparentes y democráticas. Estos principios se reflejan en distintos artículos de la ley.

En el artículo 1 de la Ley 23.298 (1985) se consagra el derecho de asociación política dando el reconocimiento jurídico y actuación en los distintos niveles jurisdiccionales, entiéndase como nivel más pequeño una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos, y como mayor uno que represente el distrito nacional, a su vez

también la ley incluye la posibilidad de conformar una unidad supraparto, llamada confederación quien tienen carácter permanente.

Volviendo al artículo primero y en complemento de su espíritu originario, mencionamos que en el año 2012 la ley recibió una actualización, en ella se introdujo una modificación orientada a la modernización del sistema democrático. Mediante la Ley 26.774 (2012) se sustituyó la referencia a los “ciudadanos” por la de “electores”, un cambio de palabra que no obedeció a la voluntad de ampliar el ámbito de participación política a quienes, a partir de los dieciséis años, adquieren el derecho al sufragio. En consonancia con este cambio, dicha ley se articuló para permitir que este nuevo rango etario también tenga lugar para ser partícipe de la vida partidaria si se afilia.

Y volviendo nuevamente al génesis de la ley se manifiesta que el deseo e intención de garantizar la democracia interna también quedó reflejada en los debates dentro del recinto en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación, que durante el debate el diputado Cornaglia destacó:

“la democracia es una sola, aquella que obliga a consultar al pueblo afiliado a cada partido a los efectos de elegir sus autoridades. Nada se dice sobre la elección de los candidatos a ocupar los cargos públicos de la Constitución. Ese silencio está inspirado en el postulado de la autonomía partidaria. (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 27–28 de septiembre de 1985, p. 6615, p. 6652).

Con esta afirmación, dicha en el pleno, el entonces diputado Cornaglia intentó enmarcar que la ley debe asegurar la consulta interna a los afiliados; sin embargo, debe, a su vez, dejar a los partidos un margen de autonomía en la definición de sus candidaturas, reconociendo la importancia de sus propias dinámicas organizativas.

En una nueva intervención, el diputado destaca el contenido del artículo 27, haciendo hincapié en la necesidad de garantizar la transparencia a través de la obligatoriedad de que los partidos políticos publiquen sus padrones, de modo que pueda conocerse quiénes están habilitados para votar o ser convocados en una elección. Por otro lado, remarcó la importancia del control judicial como instancia

superior frente a posibles incumplimientos de la ley electoral, en casos tales como cartas orgánicas que no respeten dicha normativa, violación propia de la carta orgánica vigente, modificación espuria de la carta orgánica, entre otros. El diputado expresó:

El padrón partidario será público. Deberá ser confeccionado por los partidos políticos o, a su solicitud, por la Justicia Federal. En el primer caso, actualizado y autenticado, se remitirá al juez federal con competencia electoral antes de cada elección interna o cuando éste lo requiera (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 27–28 de septiembre de 1985, p. 6615).

El propósito de la ley es reconocer el derecho de autoorganización de los partidos, pero este no los exime de controles o verificaciones, ya que los afiliados pueden recurrir a la justicia en caso de que sus derechos resulten vulnerados.

Democratizar el Estado y, al mismo tiempo, democratizar los aparatos encargados de producir a quienes lo ocuparán constituye la premisa implícita en las palabras del diputado. Sin embargo, la adhesión a esa democracia interna es de carácter voluntario: los afiliados no están obligados a integrar un partido, y al hacerlo aceptan las normas establecidas en su Carta Orgánica.

En el artículo 3, en su inciso “b”, se establecen tres puntos que conciernen a la democracia partidaria:

- Las elecciones internas son de carácter obligatorio
- Se exige que se realicen mediante un “método democrático interno”
- Las elecciones deben tener carácter periódico y este estará conforme a lo dispuesto en la carta orgánica.

Cabe agregar que este artículo de la ley no registró debate alguno en la sanción de la ley, lo que podría interpretarse como una muestra de consenso pleno. Sin embargo en 2017 este sufrió también una actualización, el artículo fue modificado por la Ley 27.412 (2016) para incorporar la paridad de género, sin que ello afectara su espíritu original. Este cambio aportaba más a modernizar la ley que a modificar algún elemento integral en sí mismo.

El artículo 29 establece que las elecciones deberán, además de ser periódicas, regirse sobre el mecanismo que se instruya en sus respectiva Carta Orgánica, este elemento otorga un carácter autónomo para regular de forma independiente su configuración democrática. La carta orgánica y la burocracia del partido establecerán la normativa para la elección de sus autoridades.

En el debate de la ley se enfatizó la relevancia de las cartas orgánicas como norma fundamental de cada partido: “Las elecciones partidarias internas se regirán por la carta orgánica, subsidiariamente por esta ley, y en lo que sea aplicable, por la legislación electoral” (p. 3243). Con estas palabras interpretamos que, desde el recinto se dejó en manifiesto que la ley debe establecer un marco general, pero a su vez, darle cierta libertad de maniobra interna a los partidos para que ellos puedan regular su vida institucional.

En consecuencia en este artículo se pueden identificar dos elementos fundamentales, estos necesarios para comprender nuestro análisis:

1. Los partidos deciden cómo y cuándo aplicar su propia norma; el Estado renuncia a intervenir mientras se mantenga la “forma legal”.
2. La carta orgánica es un instrumento flexible, susceptible de moldearse según la coyuntura interna.

Ahora bien, podríamos inferir sobre un tercer elemento el cual se manifiesta como resultado la suma de estos dos: quienes controlan la norma interna, la cual es flexible, podría controlar el acceso a la competencia, y este elemento lo podemos denominar como autonomía partidaria.

En el artículo 50 se enumeran las causas de caducidad y la efectiva sanción frente a la falta de elecciones internas en su inciso “a”; si bien indica un término temporal mínimo (4 años), el foco principal radica en la fuerte sanción aplicable, dado que una caducidad se traduce en la no participación en elecciones. Esta posible consecuencia refleja la importancia expresa en la ley y, en relación con el ejercicio democrático en la vida interna partidaria.

En estos cuatro artículos se sintetizan y concentran los puntos más importantes para nuestro análisis, guiados por su garantía de inicio, la forma que, de ser

compuesto el partido político, indica los valores obligatorios, sus sanciones ante su violación y, en caso de suceder, también su extinción. Por ello nos resulta fundamental analizar cómo actúan los partidos políticos, bajo marcos legales, relevar de qué manera promueven la transparencia y la participación, si bien la historia institucional muestra que los mecanismos de democracia interna constituyen un anhelo normativo, puede verse condicionados por prácticas cotidianas y estructuras informales que tienden a perpetuar liderazgos y dificultar la renovación real de las conducciones.

La Ley 23.298 (1985) establece un marco idealista que busca proyectar al interior de los partidos el ideal democrático propio del Estado constitucional. Sin embargo, su aplicación depende de una zona de traducción normativa, es decir, el espacio donde las disposiciones generales del Estado se adaptan a las reglas internas de cada partido, ese espacio donde la regulación pública se encuentra con la autonomía partidaria. En ese límite, la ley no impone directamente la democracia interna, sino que la delega, confiando en que cada organización la haga efectiva mediante los órganos competentes, de acuerdo con su Carta Orgánica.

Esta delegación de orden intrapartido abre un espacio de maniobra normativa que el partido, como organización, debe crear, cambiar y administrar: el Estado garantiza el derecho a la asociación, pero el modo de ejercerlo queda en instancia práctica en manos de las dirigencias y son ellos las personas que hacen regir las reglas internas.

En consecuencia es en ese pasaje, de la ley a la Carta Orgánica, donde la autonomía partidaria adquiere su doble carácter: jurídico y político. Jurídico, porque el ordenamiento la reconoce como facultad legal y legítima para configurar los medios internos necesarios que aseguren la democracia interna que la Ley exige; político, porque su ejercicio define quién controla la interpretación de las normas internas. La justicia electoral actúa como garante de adecuación formal, pero esa mediación no elimina el margen de discrecionalidad: quien domina la técnica burocrática los plazos, los formatos, los circuitos administrativos puede orientar el cumplimiento de la ley.

Puede advertirse así el primer ejercicio de habilidad burocrática dentro de esa zona de mediación normativa: la Carta Orgánica (Partido Justicialista CABA, 2012, 2022, 2025), es aquí donde se aplica la interpretación de la ley y las normas internas se hacen tangibles. La autonomía partidaria es quien configura, de esta manera el Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de ella construyó un sistema mixto para la elección de autoridades, combinando mecanismos de voto directo e indirecto.

Ese diseño traduce en una estructura que distingue entre dos tipos de autoridades, primero las electas por voto directo (ver Tabla 1) y segundo aquellas designadas mediante mecanismos indirectos (ver Tabla 2), es decir, el sistema permite a las autoridades elegidas por voto directo, posteriormente elegir a otras. Esta capacidad para adoptar la forma de elección está amparada en el artículo 29, que mencionamos anteriormente. En ambos casos, la Carta Orgánica establece también las jerarquías y competencias que determinan el grado de autonomía de cada órgano dentro del partido, a su vez de regular este diseño también otorga la capacidad que tendrá cada órgano con sus respectivas autoridades.

Este sistema mixto refleja una tensión entre la representación formal y la sustantiva. Por un lado, los afiliados participan en elecciones directas para ciertos órganos y, a su vez, otros cargos clave dependen de designaciones indirectas realizadas por los congresos. En rigor, puede incluso mencionarse sobre la convivencia de un sistema doblemente mixto, ya que la Carta Orgánica no solo combina procedimientos de elección directa e indirecta, sino que además distingue entre órganos de conducción integrados por miembros elegidos de su propio seno y órganos de control, como la Junta Electoral y el Tribunal de Disciplina, cuyos integrantes se designan de manera indirecta y podrían ser de miembros externos a las demás instancias partidarias. Del mismo modo, el equilibrio entre la autonomía de los dirigentes y el control de las bases, que Manin (1997) identifica como rasgo esencial del gobierno representativo, se distorsiona cuando la independencia de los representantes se prolonga sin el contrapeso del veredicto electoral.

La voluntad política de los afiliados se canaliza mediante este sistema el cual opera como un mecanismo de delegación progresiva, es decir alude la voluntad de la base y se transmite a través de distintos niveles de representación, reduciendo

gradualmente la capacidad de control o conocimiento directo de los afiliados, en el cual cada nivel de representación transfiere parte de su autoridad al siguiente. Este proceso, concebido para garantizar la participación. A medida que la decisión se eleva en la jerarquía partidaria, la representación se transforma: de expresión de voluntad colectiva pasa a ser administración de poder.

En consecuencia, la mera descripción de la carta orgánica resulta insuficiente, ya que esta fue modificada dos veces y la versión vigente es del año 2025. Anterior a ella, tomando el periodo de tiempo que compete a nuestro análisis, hubo dos modificaciones, una en el año 2022 y otra en el año 2024, dentro de estas cartas orgánicas trabajaremos un artículo transitorio vigente en ambas el cual eximió la realización de elecciones en 2012 y facultó al Congreso Metropolitano a extender mandatos de autoridades por única vez.

Sin embargo, cabe mencionar que hubo hechos importantes que configuraron esta dinámica de política partidaria. Encontramos así en fuentes judiciales (Exp. N° 001245/2019) cómo se dio la cadena de eventos institucionales y judiciales. Esto, a su vez, permitió comprender cómo se desarrolló la autonomía partidaria en los hechos. En el expediente podemos encontrar:

- 2012: Las autoridades del PJ CABA, electas en internas previas, vieron vencidos sus mandatos en junio de 2012 sin convocar nuevas elecciones.
- 2016: En el Congreso Metropolitano del 1° de julio, se aprobó una Cláusula Transitoria al Artículo 70 de la CO, extendiendo los mandatos "por única vez" hasta la asunción de nuevas autoridades, con base en "circunstancias particulares" del distrito.
- 2018: El 7 de junio, el Congreso fijó la renovación y convocó internas para el 20 de agosto, modificado al 13 de septiembre el 21 de junio. Sin embargo, en agosto, la jueza María Servini (Exp. 6405/2018, "Ciancio c/ PJ CABA") suspendió el cronograma debido a la implementación de un nuevo sistema de gestión electoral que impedía actualizar el padrón de afiliados.

- 2019: Petición de Intervención y Rechazo Judicial. Los afiliados Héctor Pereyra y Margarita Villegas solicitaron intervención judicial (Exp. 1245/2019), argumentando el incumplimiento del Acta N° 1 de la Junta Electoral y mandatos caducos desde 2012.

Es decir, la propia Carta Orgánica ha sido objeto de modificación por decisión interna, dado que la Ley 23.298 (1985) no establece límites respecto a la frecuencia ni del alcance de esas reformas. Ante esta ausencia de restricción temporal para realizar modificaciones en la Carta Orgánica, se amplía el margen de maniobra política, para que puedan ajustar las normas de funcionamiento conforme a sus intereses o coyunturas. En consecuencia, la autonomía partidaria no se limita al plano operativo, sino que adquiere un carácter constitutivo: el poder de redefinir sus propias reglas. En esa facultad de autolegislar se concentra una de las mayores expresiones del control político en el orden partidario.

En este caso, la plasticidad con que se interpretaron y aplicaron esas facultades internas llevó a que un grupo de afiliados recurriera a la justicia electoral para cuestionar la prolongación de mandatos y la falta de renovación de las autoridades.

De esta manera, los afiliados Héctor Alberto Pereyra y Margarita Alicia presentaron ante la Justicia Electoral una solicitud de intervención del partido, la cual fue presentada en marzo de 2019 (Expte. 1245/2019). En ella, el reclamo por las irregularidades, entre las cuales se encontraban los mandatos de las autoridades caducados desde 2012, señalando así incumplimientos del Acta N.º 1 de la Junta Electoral y de la Ley 23.298. En su planteo, buscaban que la justicia electoral garantizara el derecho de los afiliados a elegir y ser elegidos, invocando tanto la Carta Orgánica partidaria como principios constitucionales más amplios.

La decisión de acudir a la justicia electoral también evidenció que el orden interno había agotado su capacidad de autorregulación. Cuando los plazos dejan de cumplirse y los mecanismos de renovación se dilatan, la conducción deja de operar bajo la lógica de la norma y actúa en función de su propia conservación. En ese punto, la autonomía se convierte en un espacio de poder que busca legitimarse por la inercia de la continuidad antes que por la validación del voto.

La respuesta judicial, sin embargo, tomó un camino diferente al que solicitaron los demandantes; la Justicia Electoral, en la Resolución N.º 39/19, del 14 de junio de 2019, reconoció el problema de mandatos prorrogados, pero rechazó la intervención por entenderla como medida extrema y de última instancia, dado que, podía afectar la autonomía partidaria. Aquí se observa un desplazamiento interesante: el principio de autonomía, resaltado por la justicia, se colocó por encima de la exigencia de periodicidad electoral, lo que introduce un dilema en términos de Pitkin (1985). Si la representación formal seguía en pie (las autoridades eran reconocidas judicialmente), la sustantiva quedaba debilitada, pues los afiliados no podían ejercer un control retrospectivo sobre sus dirigentes.

La falta de internas desde 2012 erosionó la competencia democrática. La democracia sufrió un condicionamiento que llevó a que el electorado no pudiera expresar una voluntad colectiva, sino que se limitaba a aceptar lo impuesto, aceptar, entiendo, como la acción de quedarse dentro de la estructura, o rechazar, adoptando una postura pasiva o renunciando a la afiliación. Aplicado al PJ CABA, este antecedente multiplicó esta erosión, dado que las suspensiones judiciales (como en 2018 por el padrón electoral) y rechazos a intervenciones (2019) rescinden nuevamente el mecanismo democrático interno y, como dijimos antes, sin elecciones periódicas, no hay competencia real por el caudillaje y las bases quedan confinadas a roles pasivos.

De acuerdo con el Artículo 36 de la Carta Orgánica (2025), la Junta Electoral tiene atribuciones amplias, como la dirección y control de todo acto eleccionario, la organización de comicios, el estudio y resolución de protestas e impugnaciones, y la aprobación final de elecciones. Esto incluye la facultad de ordenar y distribuir padrones (Artículo 47), resolver tachas en un plazo de cinco días y proclamar candidatos electos, lo que le otorga un margen discrecional para interpretar reglamentos y ajustar cronogramas. En un contexto donde el Congreso Metropolitano elige a sus seis miembros titulares y suplentes (Artículo 35), y este a su vez está compuesto por delegados sectoriales con fuerte influencia de líderes tradicionales (Artículo 26), la Junta puede actuar como un engranaje burocrático que favorece la perpetuación de mandatos, al dilatar procesos o resolver impugnaciones de manera selectiva, como se evidenció en el periodo 2012-2019 de prórrogas y suspensiones.

Como otro engranaje burocrático podemos mencionar al Congreso Metropolitano, el cual se arrogó la facultad de extender los mandatos de autoridades por única vez, amparándose en cláusulas transitorias, como la del artículo 70, sancionada en 2016, que, invocando “circunstancias particulares”, otorgaron a la dilación el ropaje de la excepcionalidad. Tal prerrogativa encontró su punto de inflexión en la suspensión de las elecciones internas de 2018, cuando el funcionamiento del Sistema de Gestión Electoral objeto del expediente 6405/2018 ofreció el argumento técnico que legitimó la inacción política.

Aquí entra en juego lo antes mencionado, si bien Carta Orgánica prevé mecanismos de elección directa para ciertos órganos, lo cual preserva una legitimidad formal otorgada por las bases, hay espacios donde se toman las decisiones estratégicas y estos son ocupados mediante procedimientos indirectos, y estos cargos elegidos indirectamente configuran los procesos para validar a los cargos elegidos de forma directa por los afiliados. En este sentido el equilibrio entre autonomía de los dirigentes y control de las bases, que Manin (1998) identifica como rasgo esencial del gobierno representativo, se distorsiona cuando la independencia de los representantes se prolonga sin el contrapeso del veredicto electoral. El resultado es una estructura en la que la democracia formal se preserva, pero la sustantiva se diluye en la mediación burocrática.

La "espacialidad de tiempo" en la denuncia, es decir, por qué no se actuó antes, se explica por el requisito legal de agotar instancias partidarias antes de recurrir a la justicia electoral, no solo en el distrito (PJ CABA), sino también en el partido de orden nacional (PJ Nacional; Ley 23.298, Art. 57). Durante ese período (2012-2019), el partido se mantuvo con autoridades extendiendo su mandato de forma informal, utilizando cláusulas transitorias puntuales como la del Artículo 70° de la Carta anterior (exención para la elección de 2012), lo que evitó la caducidad de personería.

Esta situación de inactividad electoral crónica, documentada en la Resolución N° 39/19 (14 de junio de 2019), se revela como las élites partidarias, según la teoría de Mosca (1939), mantienen el control a través de mecanismos que marginan la participación de la base, distorsionando la representación sustantiva de Pitkin (1985).

La prolongación de los mandatos sin renovación electoral, observada entre los años 2012 y 2019, no constituye un mero accidente administrativo, sino la manifestación tangible de una lógica que Michels (1979), allí donde el crecimiento institucional multiplica los engranajes del aparato y se acrecienta la necesidad de coordinar, ordenar y prever, surge una burocracia que se perpetúa en nombre de la eficacia. Esa burocracia, revestida de racionalidad técnica, acapara los recursos decisorios: el dominio de los procedimientos, la administración de los tiempos y la posesión privilegiada de la información. En ella, el ideal democrático se subordina al imperativo del control y la representación, que alguna vez fue mandato, se transmuta en hábito de poder. Esa burocracia surge como un instrumento funcional, pero pronto desarrolla intereses propios: lo que nace de la necesidad de organizarse termina transformándose en la necesidad del burócrata de conservar su posición.

En ese marco, la burocracia partidaria deja de ser un medio de eficiencia y se vuelve un dispositivo de control: quien administra actas, cronogramas y padrones administra, en los hechos, el acceso a la competencia. La prolongación de mandatos, funcional al oficialismo, sustituyó la celebración de internas en tiempo y forma, consolidando un poder que, bajo apariencia de legalidad, preservó a la conducción frente al juicio de las bases.

La burocracia partidaria no solo concentra recursos técnicos, sino que administra el tiempo político y domina los mecanismos de corrección controlada del error, es decir, la capacidad de hacer ajustes parciales dentro del sistema para evitar sanciones externas (como una intervención judicial). En ese marco, la burocracia partidaria administra también los márgenes de error.

Esta mutación se alinea con la crítica de Pitkin (1985) a sistemas donde la cadena representativa se rompe por capas intermedias: las elecciones indirectas. Estos sucesos, desde el vencimiento de mandatos en 2012 hasta la modificación transitoria de la Carta Orgánica, manifiestan en la práctica una mutación profunda en la representatividad dentro del PJ CABA, pasando de un ideal sustantivo a una forma predominantemente formal y simbólica.

En el entramado interno del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los delegados de los grupos de mujeres, juventud y gremiales encarnan

la pluralidad social del peronismo urbano, aportando a la organización una legitimidad sustantiva a través de elecciones directas que aseguran, al menos en el plano normativo, una responsabilidad democrática conforme al artículo 46. No obstante, las prórrogas excepcionales de 2016 y las suspensiones judiciales de 2018 alteraron esta arquitectura representativa: la interrupción de los ciclos electorales transformó la legitimidad periódica en una legitimidad de permanencia, y los dirigentes cuyos mandatos habían caducado devinieron representantes autónomos, sostenidos más por la inercia institucional que por la renovación del voto.

Duverger advertía que las organizaciones partidarias reposan, más que sobre sus estatutos escritos, en un conjunto de prácticas tácitas que envuelven su funcionamiento de un “misterio” particular y les permiten aplicar sus reglamentos con la elasticidad que exigen las circunstancias (Duverger, 1957, p. 12). Ese misterio, que en su origen podía entenderse como la savia flexible de la vida política, deviene en este caso un velo que cubre los mecanismos de perpetuación burocrática.

En relación con la ley observamos cómo el art. 1: Este principio se ve distorsionado por extensiones de mandatos (2012-2019), donde la autonomía partidaria priorizada en la Res. 39/19 permitió la inactividad sin intervención, lo que mutó la asociación en un control elitista (Ver Tabla 3). El art. 3, con discrecionalidad en cronogramas (Art. 36 CO), facilitó dilaciones, erosionando el juicio retrospectivo: sin elecciones, no hay sanción a ineficiencias, transformando la representatividad sustantiva en formal. En el art. 9 vemos la suspensión de elecciones como la de 2018. Finalmente, el art. 50 El PJ CABA evitó esto mediante cláusulas transitorias y rechazos judiciales, lo que quebró el espíritu democrático: la no caducidad pese a la inactividad crónica.

Si analizamos lo mencionado al comienzo, una misma generación de autoridades tuvo el monopolio de elegir candidatos y alianzas en cuatro elecciones consecutivas a cargos distritales y nacionales.

La resolución judicial de junio de 2019 dejó abierta la reanudación de elecciones tras resolver el padrón y de esta manera el partido tenía la libertad de realizarlas cuando considere. De esta forma, la justicia siguió permitiendo el manejo arbitrario por parte de la autonomía partidaria, esto permitió a la misma seguir

extendiendo las elecciones. De esta forma, la Junta Electoral, citando el Art. 36 de la Carta Orgánica (facultades para sesionar), aprueba continuar el proceso suspendido por la Justicia Electoral en el año 2019 y fija las elecciones para el 10 de mayo de 2020, casi un año después de la resolución de la Justicia. Y así, confecciona un cronograma que incluya la incorporación de reglamentos específicos para cada sector y la distribución de cargos.

De esta manera, llegado el año 2020, posterior a las acciones legales que vivió anteriormente el PJ CABA se encaminó a retomar la vida electoral interna, esto se refleja en la convocatoria realizada a través del Acta N.º 1 (10 de marzo de 2020) de la Junta Electoral donde aprobó un cronograma con fecha fijada para el 10 de mayo. Acto seguido, en el Acta N.º 2 (27 de marzo de 2020), resolvió suspender el cronograma, justificando dicha suspensión por la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 y el decreto 297/2020.

De esta manera, se siguió consagrando la continuidad de las autoridades sin recurrir al ejercicio efectivo de la vida democrática interna; se pudo permitir la legitimación de la prórroga de mandatos y la suspensión de las elecciones.

La perspectiva de Robert Michels (1979) refleja la dinámica en que la élite partidaria logra perpetuarse más allá de los plazos estatutarios, consolidando su control mediante justificaciones formales y coyunturales. Robert Michels (1979) advierte que las élites, una vez instaladas en la organización, tienden a perpetuarse mediante el dominio de los mecanismos que rigen su propio funcionamiento; es decir, configuran los procedimientos, los tiempos, los cauces institucionales y, potencialmente, incluso los márgenes dentro de los cuales puede tensionarse con la Justicia Electoral sin incurrir en sanción efectiva. En este marco, la suspensión del cronograma electoral en el PJ CABA puede leerse como la puesta en acto de ese principio: un recurso burocrático que, bajo la apariencia de una necesidad técnica o de una prudencia administrativa, relegó a los afiliados al papel de espectadores.

Desde la mirada representativa de los afiliados, las categorías de Hanna Pitkin (1985) y Bernard Manin (1998) ayudan a pensar la tensión entre la representación formal y la sustantiva. El mandato de las autoridades elegidas años antes se extendía, en la práctica, sin renovación electoral, lo que pone en cuestión la validez de la

autorización formal y, sobre todo, la dimensión sustantiva de actuar en beneficio de los representados. Manin (1998), al destacar la función de las elecciones periódicas como mecanismo de control retrospectivo, ilumina un principio: cuando ese control se posterga sin término, la independencia del dirigente deja de ser un instrumento de equilibrio y se transforma en una autonomía perpetua. La rendición de cuentas se disuelve y la representación se convierte en una promesa diferida.

A su vez, la reflexión de Duverger (1957) sobre el carácter consuetudinario de la vida, allí donde el reglamento busca fijar el orden, la costumbre dicta su propia ley: la del hábito reiterado que, al repetirse, adquiere fuerza de derecho. En ese diálogo entre lo escrito y lo tácito, se inscribe la verdadera política de las organizaciones.

En este sentido práctico lo que observamos es que los reglamentos aprobados en marzo de 2020 sumado a la suspensión inmediata del cronograma electoral no revelan una contradicción en sí, sino que, es un reflejo de la persistencia de una práctica. La excepción no fue una fractura de la normalidad sino una acción repetida, quizá sí en un diferente contexto, pero reiterada.

Es decir, el ciclo 2020–2021 no supuso un quiebre respecto de lo ocurrido en la década anterior, sino que fue un suceso que se prolongó bajo nuevas justificaciones. El efecto fue el mismo: el mantenimiento de una élite partidaria que continuó apartándose del principio de democracia interna consagrado en la propia Carta Orgánica.

No obstante, la ausencia de elecciones no generó un vacío de poder, sino una concentración mediante el uso instrumental de la formalidad: actas de congresos, cláusulas transitorias y cronogramas suspendidos o reanudados sostuvieron una fachada normativa que el Poder Judicial terminó por validar. Así, la forma, que debía ser resguardo de la democracia, se convirtió en su simulacro; y la letra de la ley, en refugio de la ausencia de sustancia democrática.

La interrupción del proceso electoral, más que un efecto de las circunstancias sanitarias evidenció que la autoridad partidaria conservaba la prerrogativa de redefinir, por sí misma, los tiempos de la representación interna. En esta dinámica, de coyuntura, el planteo de Schmitt (1932) sobre la excepción ofrece un marco de

justificación al manejo del poder porque según Schmitt (1932) es en la suspensión del orden cuando se revela quién posee el poder de decidir. En esa decisión, bajo el amparo de lo extraordinario, la autonomía partidaria se transforma en soberanía: desplaza el control de las bases y reubica en la dirigencia el monopolio del tiempo político.

Este proceso se corresponde con lo planteado por Gaetano Mosca (1984), para quien toda clase dirigente desarrolla, con el transcurso del tiempo, un “espíritu de cuerpo” que la separa del resto y la dota de los atributos necesarios para su autoconservación. En el caso del PJ CABA, dicho espíritu encontró su morada en un núcleo estrecho de autoridades que, cohesionadas por intereses en común, la organización, nacida para articular la voluntad colectiva, terminó orbitando en torno a una élite que convirtió la estabilidad en destino y la excepción en método.

Por su parte, Robert Michels (1979) ya advertía que en las organizaciones complejas una minoría organizada siempre prevalece sobre la mayoría desorganizada. El “éxito” de la oligarquía en este caso consistió precisamente en que los dirigentes, dotados de control burocrático y de recursos organizativos, pudieron mantenerse en el poder frente a una militancia fragmentada, poco movilizada y con escasa capacidad de reacción. La acción de las autoridades (prorrogando y adaptando normas) se combinó con la inacción de los afiliados (pocas denuncias y cuestionamientos), lo que permitió que esa minoría organizada se impusiera sobre las mayorías.

El proceso electoral de 2021, convocado, evidenció una continuidad en la vida interna del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tras más de una década sin elecciones internas, el Acta N.º 3 fijó la votación para el 28 de marzo, y apenas horas después, el Acta N.º 4 otorgaba a los interesados un plazo que no superaba las dos semanas para inscribir sus listas, reunir avales y cumplir con todos los requisitos formales.

Esta dinámica encarna la lógica descrita por Robert Michels (1911): las élites, al controlar la burocracia partidaria y los tiempos institucionales, logran condicionar la competencia a su favor. El PJ CABA tras largos años de inacción seguidos convocó a elecciones y llevo adelante la construcción de listas y requisitos en un marco de plazos exigüos entre actas para conformar las listas de autoridades exigidas por la

Carta Orgánica entre ellos están sectores mujeres, juventud, gremial, técnicos y profesionales.

A ello se complementó el mecanismo digital para la presentación de listas, avales e impugnaciones, justificado por la pandemia y disruptivo en un ámbito donde el soporte en papel había sido históricamente el recurso predominante. Si bien la digitalización podía presentarse como un gesto de modernización y apertura, su contracara radicaba en que todo el proceso dependía enteramente de la Junta Electoral, órgano dotado de amplias facultades según el art. 36 de la Carta Orgánica. De este modo, lo que se proclamaba como innovación terminó funcionando como un filtro adicional, pues los plazos reducidos y la novedad tecnológica podían desalentar a agrupaciones con menor capacidad organizativa y recursos técnicos. Esta contradicción encarna una paradoja moderna. En contextos de modernización, como la digitalización de trámites, presentada como un avance, y lógicas conservadoras de exclusión que, en la práctica, refuerzan la continuidad de la dirigencia establecida.

Siguiendo el orden de las actas, en el Acta N.º 4 (2 de febrero de 2021) pero recién en el Acta N.º 5, del 10 de febrero, cuando se establecieron los formularios y los requisitos concretos para la aceptación de candidaturas, este dato no es menor, porque cabe destacar que entre acta y acta el segmento de tiempo fue de una semana aproximadamente, y recién en el acta posterior se informó sobre cómo eran establecieron los formularios y los requisitos concretos para la aceptación de candidaturas.

Ahora bien, en relación a este inicio de actas cabe mencionar que Michels (1979) aborda el accionar de las elites y las clasifica como aquellos que, teniendo el control de la burocracia son quienes llevan a cabo los procedimientos administrativos y los tiempos institucionales, de esta manera se aseguran ventajas frente a posibles adversarios. Desde la perspectiva de Schumpeter (1957), cuando las condiciones de acceso restringen la posibilidad de participar en el sistema democrático, la democracia como tal se vacía de contenido.

En el PJ CABA la elección se llevó adelante con una regla de presentación de candidaturas y posteriormente fue modificada en el último tramo mediante nuevos

requisitos, lo que generó un escenario en el que lo formal se invocaba como principio, pero lo práctico se definía en tiempo real.

En este proceso, la Junta Electoral fue el brazo burocrático, responsable de que cada acto quedara revestido de legalidad. Pero esa burocracia no se limitó a ejecutar: estructuró el proceso conformando una red de formalidades complejas. En términos de Robert Michels (1979), este es el ejemplo de cómo la oligarquía partidaria no se sostiene únicamente en el liderazgo carismático o político, sino en la consolidación de una maquinaria burocrática que transforma decisiones coyunturales en hechos consumados, blindados de la crítica y del control de las bases.

La Junta Electoral fijó, mediante el Acta N.º 5 del 10 de febrero, el 15 de febrero como plazo límite para la presentación de listas completas con avales y candidaturas, lo que redujo el tiempo efectivo para la recolección de apoyos a solo cinco días corridos desde la aprobación del cronograma o, en el mejor de los casos, trece días si se computa desde el Acta N.º 4 del 2 de febrero.

Ahora bien, siguiendo el orden de actas, tanto el Acta N.º 6 (15 de febrero de 2021) como el Acta N.º 7 (16 de febrero de 2021) no representan hechos aislados si no más bien un hecho dividido por una formalidad, esto porque la primera acta si bien declaró abierta la recepción de listas en ella también la Junta Electoral dejó en manifiesto su potestad para organizar, supervisar y validar cada una de las instancias del comicio. En la siguiente acta dispuso la extensión del horario de presentación de listas hasta la medianoche del día 16, invocando las dificultades técnicas ocasionadas por la implementación de la modalidad digital, lo que implicó ajustar el procedimiento sin alterar su formalidad estructural

A lo que nos lleva a considerar que esta prórroga no alteró la naturaleza del procedimiento, sino que consolidó la idea de que la competencia se definía en un marco que privilegiaba la apariencia de legalidad por encima de la efectiva accesibilidad, esto también puede reforzarse con los hechos sucedidos posteriormente, de aquí marcaremos dos puntos que son los siguientes sin respectivas actas:

1. El Acta N.º 8 (16/02/2021) registró la presentación de tres listas, con reclamos por la extensión de plazos no atendidos.

2. El Acta N.º 9 (19/02/2021) resolvió que solo la lista oficialista Celeste y Blanca reunía la cantidad suficiente de avales y la documentación necesaria.

De esta forma, podemos indicar que hubo, en principio, una restricción temporal que pedía entre el Acta N.º 5, del 10 de febrero de 2021, y el Acta N.º 8, del 16 de febrero, mediaron apenas seis días. En ese lapso, las listas debían reunir cerca de siete mil firmas válidas, no solo en número, sino también distribuidas territorial y sectorialmente. Lo que la norma ofrecía como garantía de representatividad se convirtió, en la práctica, en un filtro.

Finalmente, el Acta N.º 10 (12/03/2021) proclamó la lista oficialista de Celeste y Blanca. Este recorrido muestra cómo el proceso formal se agotó en una sucesión de actos administrativos que confirmaron la continuidad de la dirigencia ya establecida.

Hubo una degradación de la representación sustantiva; los afiliados quedaron impedidos de expresar preferencias en elecciones internas y, en cambio, vieron cómo se imponía un diseño normativo que favorecía la continuidad de la conducción vigente. Asimismo, la representación formal perdió contenido democrático, ya que la autorización de los afiliados se sustituyó por la proclamación automática de la única lista en condiciones de cumplir con los requisitos (Acta N.º 10, 12 de marzo de 2021)

Lo ocurrido contradice también el principio señalado por Bernard Manin (1998), para quien la elección periódica de representantes constituye la base del gobierno representativo: sin ese veredicto regular de las bases, la independencia de los dirigentes se transforma en un poder sin contrapesos

El recorrido de las actas y resoluciones también puede entenderse como la expresión de la consolidación de una verdadera clase política. La dirigencia del PJ CABA, actuando como minoría organizada, monopolizó el acceso a la representación al sostener una estructura capaz de sobrevivir a impugnaciones judiciales, denuncias internas y largos períodos de inacción electoral.

De esta manera, y evidenciando la efectividad que tuvo el PJ CABA al llevar adelante la secuencia de prórrogas de mandatos, suspensiones de elecciones y proclamaciones de listas revela un rasgo central que la elite actuó como una clase

política, desde el vencimiento de mandatos en 2012, hasta el cierre del proceso en 2021, la élite partidaria se mantuvo en torno a la preservación de su continuidad.

Esta extensa preservación pudo llevarse a cabo mediante la legalidad formal construida por las actas de la Junta Electoral y las cláusulas transitorias aprobadas por el Congreso Metropolitano; a su vez, los reglamentos funcionaron como criterios formalistas que permitieron a la minoría organizada sostenerse.

El desenlace del proceso electoral interno mostró cómo la burocracia partidaria operó como un blindaje de la élite, transformando los procedimientos en un mecanismo destinado no a organizar la competencia, sino a cerrarla. La decisión final de proclamar autoridades sin mediar elección expresa, por último, constituye un ejercicio de soberanía en la excepción, en el que la autoridad partidaria definió unilateralmente la continuidad de la dirigencia, consolidando un orden en el que lo extraordinario se impuso como regla.

Posterior a la proclamación de autoridades en marzo de 2021 se produjo un cambio institucional de relevancia: Se realizó un Congreso Metropolitano en junio del año 2022 el cual introdujo una modificación a la Carta Orgánica que incorporó una cláusula transitoria en el artículo 70, habilitando “por única vez” la extensión de los mandatos de las autoridades hasta la asunción de quienes resultaren electos en la próxima convocatoria. Con ello, lo que en años anteriores se había justificado como respuesta coyuntural a dificultades técnicas, judiciales o sanitarias pasó a institucionalizarse como regla formal. En términos analíticos, la excepción dejó de ser un recurso provisional para convertirse en un blindaje normativo de la élite dirigente, consolidando lo extraordinario como parte del orden ordinario de la vida partidaria.

Las prórrogas realizadas, suspensiones, y extensión de mandatos perpetrados en periodos anteriores sumado a la exigencia de requisitos restrictivos que trajeron posterior proclamación de lista en la elección del 2021, seguida por la reforma de 2022, configuró un esquema burocrático que limitó el control retrospectivo de los afiliados, a su vez validó y propuso como futura estrategia legítima su uso, puntualmente por el agregado del artículo en la carta orgánica. Al no celebrarse elecciones, los afiliados quedaron privados de la instancia fundamental de evaluar

periódicamente a sus dirigentes mediante el voto, lo que rompió el equilibrio entre la autonomía de los representantes y el control de los representados.

En el año 2022 se reformó la Carta Orgánica, lo que introdujo un cambio sustantivo en el funcionamiento de la democracia interna del PJ CABA. La reforma del 2018 la normativa transitoria se limitaba a un caso específico y acotado: el artículo 70 sólo eximía, “en carácter excepcional y por única vez”, ciertos requisitos para la elección interna prevista en septiembre de 2012 (Partido Justicialista CABA, 2018, art. 70), pero en el 2022 a ese mismo artículo se le incorpora una cláusula transitoria que autoriza al Congreso Metropolitano a extender los mandatos de las autoridades “hasta la asunción de quienes resultaren electos”, también bajo el argumento de tratarse de una situación excepcional (Partido Justicialista CABA, 2022, art. 70, Cláusula transitoria).

La conducción creó así una nueva herramienta para dar continuidad a su capacidad de autoperpetuarse bajo el amparo de la norma amparada en la autonomía partidaria. En términos de Michels (1979), la reforma formalizó la tendencia de las élites a conservar el poder mediante la organización y el control de los procedimientos, mientras que las bases quedaron privadas de los instrumentos de renovación que caracterizan al método democrático.

El año 2024 representó un retorno al proceso democrático, después de una década atravesada por prórrogas, reformas transitorias y proclamaciones automáticas; el partido inició un proceso electoral que se desarrolló dentro de los plazos y formas establecidos, sin señales evidentes de repetir las prácticas excepcionales que habían caracterizado etapas anteriores. No obstante, la estructura orgánica permaneció inalterada. Las mismas autoridades eran las electas en el proceso de aclamación que mencionamos anteriormente. Esto podría sugerir que la normalidad alcanzada responde más a una estabilización del control interno que a una apertura a la competencia democrática. De esta manera, la Junta Electoral inició la aprobación del reglamento electoral y de las planillas de avales, formalizando el marco jurídico que regirá las internas y delimitando también las condiciones de acceso a la competencia.

Al centralizar la elaboración de estas normas en la Junta Electoral, el partido refuerza un modelo en el que la conducción controla los mecanismos de participación.

De este modo, la regulación de las reglas de competencia electoral se transforma en un instrumento de poder, un elemento para ser utilizado con fines de autoconservación, ya que el aparato partidario establece los límites dentro de los cuales se desarrolla la disputa por el poder

A su vez, también hubo una extensión del plazo para el cierre del padrón provisorio, es decir, que estuvo siempre la posibilidad de alterar los plazos y condiciones del cronograma, y esto refleja una centralización de decisiones que permite la reproducción de la excepcionalidad. La regulación del tiempo electoral, que debería constituir un elemento neutral del procedimiento, se transforma en una herramienta de control interno. La autoridad que determina el calendario define también los márgenes de la participación.

En los primeros días de abril se consolidó la etapa preparatoria de las elecciones internas con la aprobación de las planillas de presentación de listas distritales y comunales, junto con las de aceptación de candidaturas. También se habilitó un canal de contacto oficial para resolver observaciones y consultas, en un intento por dotar de transparencia y orden al proceso.

Según consta en el Acta N.º 6 de la Junta Electoral del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2024), durante la jornada fijada para el cierre de la presentación de listas, la sede del PJ CABA y al ser la fecha de cierre deciden prorrogar hasta las 23:59hs.

Al aproximarse la medianoche del 12 de abril, y según consta en el Acta N.º 7 de la Junta Electoral del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2024), hubo movilización en la sede partidaria, con afiliados que firmaron avales y completaron la documentación necesaria para oficializar sus candidaturas. Ante la magnitud de afiliados y la imposibilidad material de concluir con las tareas dentro del horario prorrogado, la Junta resolvió extender el plazo una hora más, hasta las 00:59 del 13 de abril.

Según surge, a su vez, de las Actas N.º 8 y 9 de la Junta Electoral del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2024), hubo una administración del tiempo durante la noche del 12 de abril que se caracterizó por una dinámica de

prórrogas sucesivas. No hubo una resolución única que extendiera globalmente el plazo de recepción de listas o avales; la Junta optó por dictar ampliaciones parciales, primero hasta la 01:59 y luego hasta las 02:59 del 13 de abril.

Finalizando con las prórrogas, encontramos en el Acta N.º 10 de la Junta Electoral del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2024) y en ella encontramos lo que podemos decir un corolario al manejo burocrático. En dicha acta se expresa: “Siendo la única lista presentada y sin más temas que tratar, se da por presentada la lista señalada” (Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2024, Acta N.º 10). La proclamación de una única lista en un devenir de hechos pasados con la misma mecánica que venimos mencionando en nuestro trabajo, es decir, esto no es un hecho aislado, sino el desenlace lógico de una estructura que tiende a consolidar un sistema de poder sin competencia. El partido continuó la estrategia para privilegiar el statu quo, un statu quo de un sistema que lleva adelante prácticas de proclamación y prórrogas.

La reiteración de prórrogas y la proclamación de una lista única responden a una misma estrategia. En la elección anterior, la lista Celeste y Blanca fue también proclamada como vencedora; a diferencia del caso anterior, en este caso fue la única lista que se presentó. Esto es expresión empírica de una lógica organizativa que responde a lo que Michels (1979) la tendencia natural de las estructuras partidarias a concentrar el poder en una élite que, bajo el ropaje de la legalidad, asegura su permanencia.

En este punto, el proceso electoral perdió su naturaleza representativa: la elección, entendida como el mecanismo de renovación y control democrático, ya no operó como un vínculo dinámico entre la dirigencia y los afiliados. La representación, en consecuencia, quedó reducida a una abstracción difícil de medir, pues sin un acto electoral efectivo, donde existan votantes y opciones entre las cuales elegir. No hay forma de verificar la correspondencia entre dirigentes y representados.

La autonomía partidaria, según Pitkin (1985), es condición necesaria para que el representante actúe con libertad; sin embargo, llevada a un extremo, puede ser una clausura al control ciudadano, como describe Manin (1998). En el PJ CABA se llevaron a cabo varios procesos para modificar el funcionamiento y, además, para que

perdure en el tiempo, transformando así esta autonomía partidaria en autosuficiente, legitimada únicamente por la formalidad institucional.

Las Actas N.º 11 y N.º 12 de la Junta Electoral del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2024) dan el cierre al proceso de elección y proclaman a su vez las autoridades, este último hecho estuvo marcado por dos elementos:

1. Falta de competencia.
2. Ausencia de impugnaciones.

En el Acta N.º 11, de fecha 15 de abril de 2024, la Junta resolvió oficializar la Lista Celeste y Blanca, la cual fue la única lista que se presentó, así mismo también se dejó constancia que por el cargo de Congresales Nacionales tendrán vigencia a partir en el periodo 2025-2029.

Por último, en el Acta N.º 12, del 30 de abril de 2024, se ratificó la proclamación en función de la cláusula transitoria de la Carta Orgánica, cláusula incorporada el 24 de febrero de 2024. Esto resulta particular dado que, un aspecto particularmente relevante es el momento en que se introdujo la cláusula transitoria porque la misma se hizo el 24 de febrero de 2024, cuando el proceso eleccionario ya se encontraba en curso, dado que el Acta N.º 1 se había labrado el 19 de febrero de 2024.

Esta cláusula refleja nuevamente el mismo *modus operandi* en el manejo del tiempo a favor del *statu quo*. El rasgo más significativo es el desfase temporal deliberado entre la elección y la asunción de las nuevas autoridades: se vota en 2024, pero las autoridades electas asumirán en un momento posterior, previsto para 2025 (Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2024, Acta N.º 11).

Capítulo 5 – Conclusión

Conclusión

El análisis realizado sobre el Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto de las últimas elecciones de autoridades internas indica que la democracia interna fue transmutada en una forma administrativa, donde el acto de ir a votar dejó de ser un acto de elección para convertirse en un trámite sin elección legitimadora.

La investigación evidencia que, para llevar a cabo este conjunto de acciones, el marco legal fue reinterpretado en contraposición al espíritu por el cual fue donado, a su vez administrado por las dirigencias partidarias y apoyado por la burocracia para sostener el statu quo y postergar la competencia electoral. La justicia, en lugar de garantizar la periodicidad de los comicios, priorizó la preservación de la autonomía partidaria. El resultado fue un partido legalmente vigente, pero políticamente cerrado a la alternancia.

De este modo, la hipótesis de investigación queda corroborada: la democracia interna del PJ CABA fue transmutada hasta el punto de que su conservación es estrictamente un sustantivo dentro de la Carta Orgánica, pero, como acción llevada a la práctica, está sustancialmente vaciada. Las élites utilizaron mecanismos previstos en la norma y no su violación para extender su permanencia, administrar los plazos electorales y controlar los órganos encargados de regular la competencia, como la Junta Electoral y el Congreso Metropolitano.

En relación con los objetivos planteados, el trabajo permitió examinar las prórrogas de mandatos, los fundamentos jurídicos y las resoluciones judiciales que las legitimaron, reconstruyendo así el modo en que se prolongó la vigencia de las autoridades sin recurrir al voto.

Se identificaron los mecanismos formales que posibilitaron la concentración del poder: las reformas estratégicas de la Carta Orgánica, el accionar de los órganos electorales, la manipulación de los plazos y, especialmente, el uso del tiempo como dispositivo de clausura institucional.

Asimismo, se logró aplicar empíricamente los aportes teóricos de Michels (1985), Mosca (1984), Schumpeter (1983), Pitkin (1985), Manin (1998) y Duverger (1957), demostrando su vigencia para comprender el funcionamiento real de las organizaciones partidarias contemporáneas y, en particular, los procesos de burocratización, de reproducción de las élites y de vaciamiento de la representación sustantiva. En consecuencia, también nos resulta importante acoger el principio que señala Bernard Manin (1997), quien sostiene que la elección periódica de los representantes constituye la representación legítima y que, sin ese veredicto regular, la independencia de los dirigentes se transforma en un poder sin contrapesos. En relación con la última elección del PJ CABA, el denominado proceso de aclamación no significó una apertura democrática, sino la instauración de una normalidad que consolidó el control interno.

Finalmente, a partir de la evaluación de la autonomía partidaria, se descubrió cómo, originalmente concebida como garantía de autoorganización democrática, se transformó en un recurso de poder utilizado para postergar tanto la intervención judicial como la competencia interna.

En síntesis, este desplazamiento entre norma e implementación, idea y realidad, refleja la forma en que la democracia pierde terreno frente a la organización y la disciplina internas, que permiten a la élite perpetuarse sin recurrir a mecanismos autoritarios explícitos. Si bien la Ley 23.298 (1985) y la Carta Orgánica del PJ CABA consagran un ideal democrático basado en la periodicidad electoral, la transparencia y la participación de los afiliados, la experiencia empírica demuestra que dicho ideal quedó subordinado a la lógica de conservación del poder.

Desde lo personal concluyo que, dentro del PJ CABA la participación existe, pero es limitada y controlada; la representación continúa, pero sin control retrospectivo; la legalidad se preserva, pero la competencia política se debilita. La legitimidad se mantiene ante la Justicia Electoral, y es esta quien le permite subsistir y continuar participando de los procesos electorales, tanto ante como hacia el Estado, lo que valida su perpetuación. La representación se diluye en una coincidencia que podría darse entre el afiliado que no votó a la autoridad partidaria, pero sí votó al representante que el partido propone para ir al Estado.

Asimismo, agrego que el partido no es el canal dinámico entre afiliados y dirigencia, sino una estructura en la que el poder circula y el voto interno se convierte en una formalidad más que en un ejercicio soberano.

A modo de reflexión final, resulta oportuno traer a colación el contexto poselecciones legislativas de octubre del año 2025 y la derrota electoral conjunta de las fuerzas denominadas “peronistas”. Surge un paralelismo entre los reclamos manifestados en diferentes medios, en los que se demanda una interna, y la situación análoga relevada en nuestro caso de estudio. Los reclamos poselectorales, quizá legítimos, colisionan con las prácticas partidarias internas que, a su vez, gestaron la situación actual. A fin de profundizar en el análisis y a modo de línea de investigación futura, se propone hacer extensiva la investigación a otros ámbitos. El análisis llevado a cabo resulta pertinente como parámetro de la situación interna del PJ en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; resultaría de interés relevar lo que acontece en los partidos del PJ a nivel distrital/provincial. También sería una posible línea a seguir, en un estudio de mayor envergadura, la relevancia del Partido Justicialista a nivel Nacional, por su capacidad interventiva sobre el PJ distrital, como es el caso de PJ CABA. Asimismo, sería de interés indagar en la democracia interna de otros partidos políticos nacionales, a fin de verificar si se confirma la hipótesis propuesta en este estudio.

Bibliografía

Ley de Ciudadanía Argentina, Ley N° 26.774. (2012, 31 de octubre). Boletín Oficial de la República Argentina.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/204176/norma.htm>

Ley Orgánica de los Partidos Políticos, Ley N° 23.298. (1985, 30 de septiembre). Boletín Oficial de la República Argentina.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23893/texact.htm>

Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, Ley N° 27.412. (2017, 15 de diciembre). Boletín Oficial de la República Argentina.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/304794/norma.htm>.

Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (1985, 27-28 de septiembre). Debate sobre el proyecto de Ley Orgánica de los Partidos Políticos (sesión 35.^a, 194.^a sesión ordinaria). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, pp. 6596-6625. Buenos Aires, Argentina.

Cámara de Senadores de la Nación Argentina. (1985, 30 de septiembre). Debate y aprobación de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (30.^a reunión, 179.^a sesión ordinaria). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, p. 3243 y ss. Buenos Aires, Argentina.

Poder Judicial de la Nación, Juzgado Criminal y Correccional Federal N.º 1. (2019, 14 de junio). Pereyra, Héctor Alberto y otro c/ Partido Justicialista – Distrito CABA s/ Fórmula Petición – Intervención Partido Justicialista Capital Federal (Expte. N.º 1245/2019). Secretaría Electoral de la Capital Federal. Resolución N.º 39/19, Jueza María R. Servini. Buenos Aires, Argentina.

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2012). Carta Orgánica del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (versión anterior). Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2024). Carta Orgánica del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (versión anterior). Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2025). Carta Orgánica del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (versión vigente). Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/carta-organica.html>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral. (2020, 10 de marzo). Acta N.º 1: Aprobación del cronograma electoral y de los reglamentos internos para las elecciones partidarias del 10 de mayo de 2020. Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/2018/>

Partido Justicialista – (2020, 27 de marzo). Acta N.º 2: Suspensión del cronograma electoral debido a la emergencia sanitaria COVID-19. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral. Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral. (2021, 10 de febrero). Acta N.º 5: Modalidad de presentación digital de candidaturas en el marco del protocolo sanitario. Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral. (2021, 2 de febrero). Acta N.º 3: Reanudación y prosecución del cronograma electoral para las elecciones partidarias. Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral. (2021, 2 de febrero). Acta N.º 4: Protocolo para presentaciones ante la Junta Electoral en el marco del distanciamiento social preventivo. Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral. (2021, 10 de febrero). Acta N.º 5: Modalidad de presentación digital de candidaturas y documentación. Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2021, 15 de febrero). Acta N.º 6: Inicio de la recepción de listas conforme al
cronograma electoral. Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2021, 15 de febrero). Acta N.º 7: Prórroga del horario de atención para la
presentación de listas. Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2021, 16 de febrero). Acta N.º 8: Registro de listas presentadas para las elecciones
partidarias. Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2021, 19 de febrero). Acta N.º 9: Oficialización de listas y consideraciones sobre
impugnaciones. Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2021, 10 de marzo). Acta N.º 10: Resolución sobre proclamación y continuación del
proceso electoral interno. Recuperado de
<https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2024, 5 de abril). Acta N.º 5: Aprobación de planillas de presentación de listas y
aceptación de candidaturas para elecciones partidarias. Recuperado de
<https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2024, 12 de abril). Acta N.º 6: Prórroga del horario de atención para la presentación
de listas. Recuperado de <https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2024, 12 de abril). Acta N.º 7: Prórroga del horario de recepción de listas hasta las
00:59 hs del 13 de abril. Recuperado de
<https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2024, 13 de abril). Acta N.º 8: Prórroga del horario de recepción de listas hasta las
01:59 hs del 13 de abril. Recuperado de
<https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2024, 13 de abril). Acta N.º 9: Prórroga del horario de recepción de listas hasta las
02:59 hs del 13 de abril. Recuperado de
<https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2024, 13 de abril). Acta N.º 10: Cierre del acto de recepción de listas y constancia de
la presentación de la Lista Celeste y Blanca. Recuperado de
<https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Partido Justicialista – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junta Electoral.
(2024, 30 de abril). Acta N.º 12: Proclamación de autoridades de la Lista Celeste y
Blanca y finalización del proceso electoral interno. Recuperado de
<https://pjciudad.org.ar/elementos/documentos/>

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). SAGE
Publications.

Di Tella, T. S. (2022). *Historia de los partidos políticos en América Latina*
(Nueva ed. rev. y actualizada). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada
en 1993)

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos* (J. Campos & E. González
Pedrero, Trads.). Fondo de Cultura Económica.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo* (F. Vallespín,
Trad.). Alianza Editorial.

Michels, R. (1979). *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las
tendencias oligárquicas de la democracia moderna* (E. Molina de Vedia, Trad.; L. A.
Rigai, Rev. técnica). Amorrortu editores.

Mosca, G. (1984). La clase política (N. Bobbio, Sel. e introd.; M. Lara, Trad.). Fondo de Cultura Económica.

Pitkin, H. F. (1985). El concepto de representación (R. Montoro Romero, Trad.). Centro de Estudios Constitucionales.

Schmitt, C. (1932). El concepto de lo político (D. Martos, Trad.). La nueva editorial virtual.

Schumpeter, J. A. (1983). Capitalismo, socialismo y democracia (Vol. 2). Ediciones Orbis.

Ajmechet, S. (2017). Las ideas sobre los partidos políticos en el peronismo. Un estudio de la ley de partidos políticos de 1949. POSTData, 22(1), 141-168

Schulz, J. S. (2014, diciembre 3-5). La transformación del Partido Justicialista, 1983-1995. Desindicalización, institucionalización, clientelismo y política territorial [Ponencia]. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Argentina.
<http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>

Vargas, G. E. (2019). El peronismo periférico: La génesis, el desarrollo y la consolidación del Partido Peronista santafesino (1946-1955) [Tesis de licenciatura]. Universidad Abierta Interamericana.

Malamud, A. (2003). Partidos políticos. En J. Pinto (Comp.), Introducción a la ciencia política (4ª ed.). Eudeba.

Mustapic, A. M. (2002). Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático.

Anexos

Tabla 1

Autoridades elegidas en forma directa por los afiliados

Órgano	Elección	Jurisdicción	Duración	REMOCIÓN
Unidades Básicas	Directa	Barrio/zona	Indeterminada	Asamblea Constitutiva
Consejos Comunales	Directa	Por Comuna	2 años	Congreso Metropolitano (intervención hasta 1 año)
Congresales Nacionales	Directa	CABA (distrito único)	2 años	Congreso Metropolitano (2/3 votos)
Congreso Metropolitano	Directa	Por Comuna	2 años	Acefalía automática nueva elección

Nota. Esta tabla muestra las autoridades elegidas directamente, teniendo en cuenta su jurisdicción, el tiempo y la remoción.

Tabla 2

Autoridades elegidas por otras autoridades

Órgano	Elección	Jurisdicción	Duración	REMOCIÓN
Tribunal de Ética	Indirecta	CABA	2 años	Congreso Metropolitano
Junta Electoral	Indirecta	CABA	2 años	Congreso Metropolitano
Comisión Patrimonial	Indirecta	CABA	2 años	Congreso Metropolitano
Apoderados	Indirecta	CABA	2 años	Congreso Metropolitano

Nota. Esta tabla muestra las autoridades elegidas de forma indirecta, teniendo en cuenta su jurisdicción, el tiempo y la remoción.

Tabla 3.

Cronología Judicial

Año / Fecha	Hecho	Norma / Acta invocada	Explicación	Consecuencia
2012 (junio)	Vencen los mandatos de las autoridades	Carta Orgánica (vigente)	—	No se convocan elecciones → las autoridades siguen en funciones.
2016 (julio)	El Congreso Metropolitano aprueba la Cláusula Transitoria (Art. 70) .	Acta Congreso Metropolitano	“Circunstancias excepcionales” del partido.	Extensión de los mandatos hasta que asuman las nuevas autoridades electas.
2018 (7 y 21 de junio)	Actas fijan elecciones internas para el 20/08/2018 y luego para el 13/09/2018 , que no se realizan.	Actas Congreso Metropolitano	Problemas para actualizar el padrón debido a fallas en el Sistema Informático Electoral .	Primera prórroga: elecciones frustradas.
2018 (13 de junio)	El Congreso Metropolitano incorpora la Cláusula Transitoria al texto oficial de la Carta Orgánica y acompaña el texto actualizado a la Justicia Electoral.	Asamblea Extraordinaria / Carta Orgánica reformada	Formalización normativa del art. 70 (y otros cambios, como el art. 51 bis).	La extensión de mandatos deja de ser un acta aislada y pasa a formar parte de la Carta Orgánica vigente .
2019 (7 de marzo)	Congresales metropolitanos participan en el Congreso Nacional con mandato vencido desde 2012 .	Se invoca la legitimidad excepcional de la prórroga de 2016 y su incorporación en 2018.	Imposibilidad técnica para actualizar el padrón y readecuar el cronograma.	Segunda prórroga: continúan sin elecciones.

Nota: tabla de elaboración propia de los sucesos partidarios y judiciales hasta el 2019