

## **La política de la reforma electoral en América Latina: entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos**

**Gerardo Scherlis\*\***

### **Abstract**

¿Cuándo y por qué una reforma electoral reducirá los costos de ingreso y permanencia de las organizaciones políticas a la arena electoral y cuándo, por el contrario, los elevará? La regulación de los requisitos cuantitativos para formar partidos y presentar candidaturas a cargos públicos electivos puede tener fuerte impacto en el funcionamiento de un sistema político. Sin embargo, las condiciones que llevan a adoptar diferentes regulaciones en esta materia no han merecido mayor atención. Sobre la base de un conjunto de seis reformas ocurridas en tres países latinoamericanos en los últimos 25 años, este trabajo ofrece un modelo explicativo sobre las condiciones que determinan el sentido de las modificaciones en este campo. En breve, el principal argumento que presenta el artículo sostiene que en situaciones de crisis de legitimidad de las élites gobernantes, la interacción entre el público y las élites políticas lleva a que estas últimas aprueben reformas que disminuyen los requisitos de formación con el objeto de recuperar su propia legitimidad. En contraste, si la reforma tiene lugar a partir de la decisión exclusiva de las élites políticas - sea por imposición o por acuerdo entre ellas - y éstas no están sometidas a una crisis de legitimidad, cabe esperar que la reforma adopte un carácter distributivo, aumentando los requisitos de ingreso y permanencia.

When will an electoral reform reduce the costs of entry to the electoral arena and when will it increase them? The regulation of the quantitative requirements to form parties and present candidacies for public office may have strong impact on the functioning of a political system. However, the conditions that lead to adopt different types of regulations in this field have not received enough attention. On the basis of a set of six reforms occurred in three Latin American countries in the past 25 years, this article provides a descriptive model of the conditions that determine the direction of the changes in this field. In brief, the main argument of the article contends that in situations of crisis of legitimacy of the ruling elites, the interaction between the public and the political elites leads the latter to pass reforms that reduce entry requirements in order to recover its own legitimacy. In contrast, if the reform takes place due to the exclusive decision of the political elites - either by imposition or by agreement between them - and these elites are not subject to a crisis of legitimacy, the reform will most likely adopt a distributive character, increasing entry and permanence requirements.

\*\* Profesor Adjunto UBA – Investigador Conicet. Correo: [gscherlis@derecho.uba.ar](mailto:gscherlis@derecho.uba.ar). Dirección postal: Viamonte 2982, 5º 21, CP 1213, Buenos Aires. Tel: 45543892. Fax: 4809-5629

## **La política de la reforma electoral en América Latina: entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos**

La existencia de requisitos cuantitativos para formar partidos y presentar candidaturas a cargos públicos electivos es una característica común de las democracias contemporáneas. En ocasiones, estos requisitos pueden tener fuerte impacto en el funcionamiento de un sistema político, imponiendo una virtual cartelización (Katz and Mair, 1995) o una clausura de hecho (Issacharoff y Pildes, 1998) del sistema de partidos, o por el contrario alentando su fragmentación. Sin embargo, las condiciones que llevan a adoptar diferentes regulaciones en esta materia no han merecido mayor atención.

En América Latina, durante la mayor parte del siglo XX el campo de la regulación de los requisitos para presentar candidaturas a cargos electivos estuvo signado por la existencia de lo que la doctrina jurídica llama requisitos cualitativos (Vanossi, 2000:258). En un contexto de inestabilidad institucional y fuerte polarización ideológica, la regulación estuvo principalmente orientada a evitar la participación electoral de fuerzas políticas con determinadas características, o más directamente a proscribir a ciertos y determinados partidos o personalidades (López, 2001; Molenaar, 2012).

Con los procesos de transición y consolidación democrática cobrará mayor visibilidad tanto en el debate público como en la legislación la cuestión de los requisitos cuantitativos, es decir aquellos que vinculan el acceso a la arena electoral a la obtención previa de ciertos niveles de representatividad - en general medidos en cantidad de miembros o adherentes. Siguiendo a Simon Hug (2001) en este artículo usaremos el concepto de “costo de formación de los partidos” (en adelante CFP) para referirnos a estos requisitos cuantitativos.

Dos cuestiones sugieren la importancia de los CFP en la política latinoamericana reciente. Por un lado, que éste ha sido uno de los campos más activos en materia de reforma de la legislación electoral y de partidos en la región (Molenäar, 2012). Por otro, y al mismo tiempo, que las reformas en este campo han tenido un impacto significativo en la estructura de los sistemas partidarios latinoamericanos, afectando no sólo el número de partidos que compiten en elecciones sino también el número efectivo de partidos (Su, 2014).

Seguramente por ello, muchas de estas reformas han merecido estudios pormenorizados, sobre todo en lo que hace a sus efectos sobre el correspondiente sistema de partidos. Sin embargo, no se han desarrollado hasta el momento análisis que contemplen a estas reformas como partes de un mismo fenómeno, ni se ha intentado a partir de ellas identificar patrones comunes de reforma. Particularmente, carecemos hasta ahora de estudios que apunten a determinar cuándo y por qué los países de la región optan por realizar reformas en este campo, ni qué explica que algunas de estas reformas aumenten y otras reduzcan los CFP.

Este artículo pretende contribuir a cubrir este vacío. Para ello, sobre la base de un conjunto de seis reformas ocurridas en tres países de la región en los últimos 25 años, se intenta ofrecer un modelo explicativo sobre las condiciones que determinan el sentido de las modificaciones a los CFP. En breve, el principal argumento que presenta el artículo sostiene que en situaciones de crisis de legitimidad de las élites gobernantes, la interacción entre el público y las élites políticas lleva a que estas últimas aprueben reformas que disminuyen los CFP con el objeto de recuperar su propia legitimidad y la del sistema político del que forman parte. En contraste, si la reforma tiene lugar a partir de la decisión exclusiva de las élites políticas - sea por imposición o por acuerdo entre ellas - y éstas no están sometidas a una crisis de legitimidad, cabe esperar que la reforma adopte un carácter restrictivo, aumentando los CFP.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Tras esta introducción, la segunda sección presenta un modelo explicativo respecto a la variación en las reformas sobre los CFP, articulando para ello un conjunto de desarrollos teóricos recientes en los estudios sobre la reforma electoral. La tercera sección verifica la capacidad explicativa del modelo observando una misma secuencia de seis reformas implementadas en este campo durante los últimos 25 años en tres países latinoamericanos: Argentina, Colombia y México. El artículo concluye con una discusión sobre los principales hallazgos de la investigación y sus implicancias para el estudio de la política de la reforma electoral.

### *La variación en las reformas sobre los costos de formación de los partidos*

En tiempos recientes diferentes autores abocados al estudio de las reformas electorales han coincidido en su incomodidad frente a la perspectiva dominante en la materia, perspectiva que identifican con una concepción estrecha de la elección racional. Según ésta, la reforma electoral tendrá lugar básicamente cuando pueda constituirse una coalición de actores con la expectativa común de alcanzar ventajas en términos de votos y/o bancas a partir de la imposición de nuevas reglas electorales.<sup>1</sup> Expertos en el tema como Richard Katz (2005), Gabriel Negretto (2013), Gideon Rahat (2011), Alan Renwick (2010) y Matthew Shugart (2001; 2008), entre otros, han mostrado que atribuir las reformas en todos los casos al interés de los políticos por mejorar su situación en términos electorales no explica la realidad de la política de la reforma electoral. A partir de ello, han desarrollado modelos alternativos para explicar los procesos de reforma. Estos modelos no desconocen la importancia de los intereses de las élites ni su racionalidad instrumental a la hora de analizar una reforma electoral, pero coinciden en atribuir a los actores una racionalidad definida en términos más amplios. En un sentido general, las élites políticas

---

<sup>1</sup> Entre los más influyentes en esta línea véase Benoit (2004) y Boix (1999).

iniciarán y apoyarán reformas siempre que los costos de no reformar sean mayores a los de reformar. A partir de dicha premisa, debe considerarse que los condicionamientos que limitan el margen para que la reforma beneficie lisa y llanamente los intereses electorales de corto plazo de los reformadores no son un elemento marginal de la política de la reforma electoral. Por el contrario, la mirada del público opera en contextos democráticos como mínimo como una limitante crucial para el margen de maniobra de las élites políticas. Pero además, la presión del público puede – y de hecho, suele – ser la causa motora de la reforma. Por ello, como sostiene Renwick, las limitaciones que enfrentan las élites en términos de la legitimidad de sus actos requieren especial atención en una teoría de la reforma electoral (2010:246).

Articulando elementos de los modelos explicativos de Negretto (2013), Renwick (2010) y Shugart (2001; 2008), sugiero que las variaciones en el sentido que adopta la reforma sobre los CFP pueden comprenderse fundamentalmente a partir de las causas que originan el proceso de reforma y el contexto político en el cual ésta tiene lugar. Las reformas pueden producirse como respuesta a una crisis de legitimidad de las élites gobernantes, o pueden en cambio promoverse en un contexto de estabilidad política resultante de un nuevo balance de poder. En el primer caso la reforma tendrá un carácter permisivo: tenderá a disminuir los CFP para facilitar la incorporación de nuevos actores en el sistema político. En el segundo caso, la reforma tendrá un carácter restrictivo: tenderá a aumentar los CFP para favorecer la gobernabilidad cristalizando el balance de poder político existente.

En términos generales, toda reforma debe contar con un cierto consenso respecto a la existencia de un problema en el funcionamiento de las reglas vigentes. Esto es lo que Shugart define como condiciones inherentes para la reforma. Tal como enfatiza Renwick (2010), en el marco de sistemas políticos competitivos, los partidos no reforman lisa y llanamente para consagrar reglas

que les generen ventajas distributivas aun cuando cuenten con las mayorías legislativas suficientes para hacerlo, dado que la percepción de que esto es lo que está ocurriendo puede generar un fuerte rechazo del público. Así, el partido o coalición en condiciones de imponer la reforma perdería por el lado de la imagen pública los beneficios que podría obtener mediante las nuevas reglas. De modo que sea cual fuere el objetivo de los reformadores, el cambio debe poder justificarse en términos de mejorar la eficiencia del sistema, y su contenido no recibir el rechazo mayoritario de la opinión pública.<sup>2</sup>

Pero, tal como lo ilustra la Tabla 1, este consenso reformista puede adoptar modos diferentes y darse en contextos políticos muy distintos. Por un lado, el impulso a la reforma puede originarse en una crisis de legitimidad de las élites gobernantes, en el marco de la cual el funcionamiento del sistema político se encuentra seriamente cuestionado por amplias porciones de la población. Esto puede expresarse en los sondeos de opinión, pero también en elecciones (a través de aumento del abstencionismo, del voto blanco o nulo, o de la opción por nuevas opciones de carácter extrasistémico) e incluso en masivas manifestaciones públicas. En estos casos las élites políticas pueden verse forzadas a reformar en el sentido en el que lo demanda la opinión pública. De hecho, en los términos de Renwick puede hablarse en estos casos de reformas por interacción entre élites y masas. Normalmente algún grupo político – que puede pertenecer tanto al gobierno como a la oposición - recoge la demanda social y se vale de ella para mejorar su posición pública. La reforma será finalmente aprobada por las élites políticas, pero la demanda social constituye su motor inicial. Shugart denomina a estas reformas como “de acto”: los políticos no buscan establecer reglas que les provean de ventajas en la competencia electoral, sino que es el mismo

---

<sup>2</sup> En términos de Negretto, “Toda propuesta de reforma se funda en una percepción compartida por los actores políticos de alguna disfuncionalidad en los resultados obtenidos con las instituciones precedentes. De otra manera, no se podría justificar siquiera la idea de reformar.” (Negretto, 2010:216).

hecho de reformar lo que importa, ya que de este modo buscan congraciarse con la opinión pública, o al menos atemperar la crisis de legitimidad en la que están envueltos. Algo equivalente observa Negretto: “Las reformas electorales pueden también iniciarse cuando los partidos con capacidad de aprobarlas perciben que una regla alternativa pudiera satisfacer una demanda ciudadana y, por tanto, generar una imagen favorable ante la opinión pública o bien impedir una sanción política por parte del electorado. Esta situación... normalmente requiere de algún tipo de crisis política e institucional que genere un debate público acerca de la necesidad de reformar el sistema electoral” (2009:92). Al momento de decidir las reformas específicas las élites seguramente contarán con algún margen para evitar las decisiones más inconvenientes a sus intereses político-electorales, logrando por ejemplo excluir determinados temas sensibles para limitar los alcances de la reforma. Pero en todo caso sus contenidos no estarán orientados a distribuir ventajas en su favor.<sup>3</sup> Como también plantea Negretto, en circunstancias en las que la sociedad reclama un cambio profundo de las reglas de juego, buscar las ventajas distributivas resulta mínimo comparado con los costos a pagar por no llegar a un acuerdo para reformar. Aquí el incentivo de los partidos es asegurar su supervivencia colectiva antes que las ventajas partidarias (2013:60). En estos casos cabe esperar reformas que reduzcan los CFP. En situaciones como la descrita, de crisis de legitimidad de las élites políticas, la demanda ciudadana se orienta a reducir dichos costos. La opinión pública definirá así el sentido permisivo de las reformas, que

---

<sup>3</sup> Renwick y sus colegas ilustran esta situación con el reciente caso del escándalo de gastos del parlamento británico. Entonces se incorporó a la agenda del debate público la revocatoria de los mandatos de los miembros del parlamento. Los principales partidos no tenían mayor entusiasmo en una reforma de este tipo pero debieron atender a la presión del público. De la noche a la mañana, el parlamento británico entero se mostró a favor de la revocatoria. Pero los parlamentarios se las arreglaron para darle forma a la propuesta de modo tal que sólo podría quedar habilitada cuando se demostrara que un parlamentario era culpable de un delito grave (Renwick et al, 2011:40).

deberán estar orientadas a abrir el sistema para oxigenarlo, permitiendo el acceso de nuevos políticos y partidos a la arena institucional.<sup>4</sup>

### **TABLA 1 AQUÍ**

Por otro lado, la reforma puede originarse en un contexto de estabilidad política, en el marco del cual las élites gobernantes buscan consolidar su situación de dominio, protegiéndose frente al siempre posible surgimiento de nuevas fuerzas y cambios en las preferencias del electorado (Negretto, 2009:91). Aunque también aquí la reforma deberá contar con algún nivel de consenso respecto a su conveniencia para el buen funcionamiento del sistema político, y para ello las élites políticas deberán valerse de argumentos referidos a la eficiencia de la reforma, lo cierto es que su impulso residirá en la voluntad de las élites políticas de redistribuir ventajas electorales en su favor. En el caso de reformas propiciadas en situaciones de estabilidad política las masas no tienen un rol protagónico, sino tan sólo de aceptación más o menos tácita de la propuesta de las élites. La reforma puede darse aquí por imposición de una élite mayoritaria, y entonces los fines distributivos serán restrictivos y favorecerán claramente a dicha élite. O puede darse por acuerdo de élites, y en tal caso cabe esperar que coexistan el principio distributivo con algún contenido orientado también a la eficiencia, mientras que los cambios no favorecerán exclusivamente a un solo partido sino a la coalición de partidos que aprueba la reforma, que bien puede incluir a partidos opositores. En todo caso, y siguiendo con la terminología de Shugart, cuando las élites gobernantes no están sujetas a una crisis de legitimidad, cabe esperar que las reformas en el campo de los CFP tengan una motivación “de resultado”: asumiendo que el público da su

---

<sup>4</sup> El hecho de que las reformas promovidas como resultado de una crisis de legitimidad tiendan a ser permisivas no implica que las crisis de legitimidad deriven necesariamente en reformas permisivas. Como lo muestra la historia reciente de América Latina con casos como los de Venezuela o Ecuador, profundas crisis de legitimidad pueden derivar en la emergencia de liderazgos por fuera de los partidos establecidos que logran restablecer la gobernabilidad sin reducir los CFP. Precisamente, la reducción de los CFP es una herramienta de las propias élites establecidas para menguar o sortear la crisis de legitimidad que las afecta.

consentimiento a una reforma que se promueve como necesaria para mejorar el funcionamiento del sistema político, lo que motiva a los reformistas a promover el cambio es en este caso el resultado distributivo que tendrán las nuevas reglas. Para ello, las reformas adoptarán un criterio restrictivo, aumentando los CFP. Las élites políticas deberán poder argumentar que la regulación vigente genera perjuicios para el correcto funcionamiento del sistema político, normalmente en términos de fragmentación, opacidad o, llegado el caso, déficit de gobernabilidad, y esta argumentación debe ser cuanto menos tácitamente aceptada por la opinión pública. Pero en definitiva las élites dominantes logran así dificultar la emergencia de potenciales desafiantes.

### ***Tres países, seis reformas, una misma secuencia***

Argentina, Colombia y México implementaron en el transcurso de los últimos 25 años reformas legales reduciendo primero y elevando luego los CFP. En las siguientes líneas se analizan los procesos que llevaron a la implementación de los cambios en ambos sentidos en cada uno de estos tres países.

#### *Colombia: Del bipartidismo excluyente a las micro-empresas electorales*

Hacia la década de 1980 estaba ya consolidada en Colombia la certeza de que el sistema político dominado históricamente por los dos grandes partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, había derivado en un bipartidismo excluyente (Gutiérrez Sañín, 2001). Inclusive los crecientes niveles de violencia política que padecía el país solían ser atribuidos al control del sistema político por parte de estos partidos, dando lugar a una “democracia restringida” (Bejarano y Pizarro, 2005), basada en gran medida en el apoderamiento de las estructuras estatales para su uso clientelar (Archer, 1995). Así fue como durante los años 1980s se gestó un fuerte consenso sobre la necesidad de oxigenar el sistema político. Durante la presidencia del conservador

Belisario Bentancourt (1982-86) se promovieron reformas en este sentido, basadas fundamentalmente en la descentralización, incluyendo la elección directa de alcaldes. El presidente liberal Virgilio Barco (1986-1990) intentó profundizar la apertura promoviendo una reforma constitucional que sólo pudo materializarse por el impulso de su sucesor, el también liberal César Gaviria. Como señala Martín Tanaka, “es claro que tanto para Barco como para Gaviria la iniciativa de una profunda reforma política resultaba una respuesta a la crítica situación de violencia y a la crisis de legitimidad del estado.” (2005:62). La campaña electoral que llevaría a Gaviria a la presidencia estuvo marcada por las demandas de una reforma constitucional, especialmente expresadas en las movilizaciones de movimientos estudiantiles y otras organizaciones de la sociedad civil (Dargent y Muñoz, 2013:51). De modo que, como señala Negretto, hacia 1990 existía no sólo una intensa demanda de reforma sino también un claro menú reformista, definido en una medida importante por las exigencias de la opinión pública en el marco de lo que suele entenderse como una crisis de legitimidad del sistema político. Diferentes líderes y actores políticos en general podrían acentuar uno u otro contenido de ese menú reformista, pero no salirse de él ni modificar su orientación (2013:174).

A partir de ello no puede sorprender que la redacción de una nueva Constitución colombiana en 1991, en reemplazo de la vigente desde 1886, tuviera como objetivo principal la apertura del régimen político. Si algo se esperaba de la Asamblea Constituyente era que diera respuesta a la demanda de terminar con lo que se consideraba un régimen excluyente que cerraba las posibilidades de surgimiento de nuevas fuerzas de oposición (De la Calle, 2010:392). Como consecuencia, la Constitución de 1991 abolió de hecho las barreras de entrada a la competencia electoral (Bejarano y Pizarro, 2005:245). Puso en pie de igualdad a partidos políticos y lo que llamó “movimientos sociales” y “grupos de ciudadanos”, estableciendo un requisito mínimo de

50.000 firmas o de votos en la elección inmediatamente anterior para obtener la personería jurídica que garantiza el acceso al financiamiento público y a los espacios gratuitos en los medios de comunicación. El Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos sancionado en 1994 reglamentó este punto estableciendo que cualquiera podría inscribir una candidatura aun sin contar con la personería jurídica abonando una “póliza de seriedad de la candidatura”, por una suma reembolsable en caso de alcanzar los 50.000 votos. La posibilidad preexistente de presentar más de una lista por cada partido político se vio exponencialmente aumentada en la práctica a partir de la flexibilización de los requisitos para presentar candidaturas. Esto facilitó que los partidos repartieran ilimitados avales para las listas, generando niveles de fragmentación inéditos.

Al mismo tiempo, la reforma constitucional alteró radicalmente el modo de elección del Senado. Con el propósito explícito de restar poder a los barones partidarios locales, nacionalizar el funcionamiento de los partidos, y permitir el acceso de representantes de las minorías, reemplazó la elección de senadores por departamentos por un distrito único con fórmula proporcional sin piso (Crisp e Ingall, 2002; Dargent y Muñoz, 2013).

La amplia bibliografía sobre las consecuencias de las reformas de comienzos de los 90s coincide en señalar que aunque ellas, en efecto, facilitaron la apertura del sistema partidario colombiano, lo hicieron a tal punto que contribuyeron a su fragmentación y atomización.<sup>5</sup> Ciertamente, a comienzos de la década de 1990 el tradicional bipartidismo colombiano había entrado ya en una profunda crisis. El Partido Conservador había alcanzado sus pisos históricos de votación, nuevas fuerzas parecían pugnar por ganar un lugar en el sistema político, y tanto liberales como conservadores estaban sumidos en profundas disputas entre sus facciones internas (Archer, 1995).

---

<sup>5</sup> Por ejemplo Battlle y Puyana, 2013; Bejarano y Pizarro, 2005; Crisp e Ingall (2002); Dargent y Muñoz, 2013; Shugart et al, 2007.

No cabe por tanto atribuir a las reformas de los 90s la desestructuración de un sistema bipartidista que difícilmente hubiera podido permanecer inalterado sea cual fuere el sistema electoral. Pero sí es evidente que estas reformas, tomando el término de Humberto De la Calle (2010:395), “coadyuvaron” a agudizar la crisis de los partidos tradicionales y la desinstitucionalización del sistema partidario.

Durante los años que siguieron a la reforma la dinámica de la competencia interpartidaria se modificó en forma estructural. En particular, la facilidad para presentar listas alentó la fragmentación y la desinstitucionalización partidaria. Uno de los fenómenos más notorios resultantes de esta regulación fue la emergencia de lo que se dio en llamar “micro-empresas electorales”, es decir candidaturas organizadas en torno a un dirigente sin ningún vínculo efectivo con un partido más allá de recibir de él el aval para la postulación (Pizarro, 2002). En los hechos, cada candidato (o micro-empresa) era responsable por la suerte de su candidatura con total autonomía respecto a la institución partidaria, lo cual incluía la definición de la estrategia, del discurso y del financiamiento de la campaña (Shugart et al, 2007; Pizarro, 2008).

Esta dinámica terminó afectando seriamente a las organizaciones partidarias. En términos de Eduardo Pizarro, “la laxitud en las reglas de juego, cuya primera intención era ampliar el sistema político, terminó convirtiéndose en un factor de desorganización y en un obstáculo para la formulación de alternativas” (2002:4). Como puede verse en la Tabla 2, el número de listas presentadas al Senado y a la Cámara de Diputados se fue incrementando de modo exponencial desde la reforma de 1991 y hasta 2002, la última elección antes de que la reforma de 2003 modificara los requisitos para presentar candidaturas.

## **TABLA 2 AQUÍ**

Paralelamente se incrementó también el número efectivo de partidos en ambas cámaras del Congreso. De 2,2 partidos efectivos en 1990 se pasó en 2002 a 7,39 en la Cámara de Representantes y 9,19 en Senadores (Taylor, 2009:93).

Hacia fines de la década de 1990 era notable que las reformas habían abierto las compuertas para la atomización extrema del sistema. Ya hacia mediados de la década se fue conformando un sólido consenso entre expertos y políticos sobre las consecuencias negativas de la nueva normativa y sobre la necesidad de volver atrás en varios aspectos. La crisis política colombiana dejó de ser atribuida a un diseño institucional restrictivo para vincularse precisamente a lo contrario, a una apertura exagerada (Pizarro y Bejarano, 2005:245-6; Dargent y Muñoz, 2013).

Las elecciones presidenciales de 2002 reflejaron claramente algunos de los síntomas principales del proceso de disolución del clásico bipartidismo colombiano, pero a la vez sus resultados generarían las condiciones para reformar las reglas que habían llevado a la atomización del sistema político. Estas elecciones fueron sintomáticas porque ninguno de los dos partidos tradicionales que habían dominado la política colombiana durante un siglo y medio pudo imponer al presidente. Álvaro Uribe triunfó en primera vuelta con un categórico 53 por ciento de votos a través de una candidatura independiente apoyada por un conglomerado de grupos y dirigentes reunidos bajo la etiqueta Primero Colombia, y con un discurso que denunciaba la “politiquería” de los políticos tradicionales.<sup>6</sup> Uribe logró valerse de su altísimo margen de popularidad y del estado de descomposición de los partidos tradicionales para contar con condiciones de gobernabilidad muy superiores a los de cualquier otro presidente colombiano de las últimas

---

<sup>6</sup> El Partido Liberal, al cual pertenecía Uribe hasta menos de un año antes de la elección, obtuvo un lejano segundo lugar con 31,8% de votos, mientras que el Partido Conservador, tras oscilar entre presentar un candidato propio y apoyar a una ex dirigente del partido que presentaría una candidatura independiente, terminó por apoyar la candidatura de Uribe, desde una posición de extrema debilidad.

décadas. Ello incluyó una altísima tasa de éxito en sus iniciativas legislativas, pese a que su propia fuerza política carecía, al inicio de su mandato, de mayoría legislativa (Milanese, 2008).<sup>7</sup>

El ascenso en la popularidad del presidente Uribe coexistió con el retroceso no sólo de los partidos tradicionales, sino también de las fuerzas políticas que, valiéndose de la demanda social en ese sentido, habían impulsado el proceso de apertura en 1990-91. En este marco, en julio de 2003 se forjó un acuerdo entre el presidente, los partidos Conservador y Liberal, y parte de la izquierda del Polo Democrático para promover una reforma cuyos lineamientos principales contaban ya con el consenso de la mayoría de los expertos en legislación electoral (Roll y Pérez, 2011:4). De modo que el proceso de reforma adoptó el formato de un acuerdo entre las élites políticas. Como antes se mencionó, la noción de que era necesario frenar la dispersión del sistema político se había instalado de algún modo en la opinión pública del país. Pero sobre todo, para los líderes de los partidos tradicionales la idea de elevar los CFP y de obstaculizar la multiplicación de candidaturas se volvió razonable después de la elección de 2002, la cual les mostró que la declinación de sus partidos era una realidad a la cual las reformas de 1991 no hacían otra cosa que contribuir (Shugart et al, 2007). De modo que en 2003 el Congreso colombiano eliminó la posibilidad de listas múltiples y elevó considerablemente los requisitos para obtener la personería partidaria, pasando de 50.000 firmas o votos a un 2 por ciento de los votos nacionales, que para la elección legislativa siguiente, la de 2006, implicaría alrededor de 110.000 votos.

Confluyeron en este caso motivaciones de acto y de resultado. Con respecto a las primeras, Uribe precisaba dar cumplimiento a su compromiso de campaña de iniciar la presidencia promoviendo una reforma electoral, mientras que los líderes del Congreso sabían que pagarían costos en caso

---

<sup>7</sup> Durante la primera presidencia de Uribe el 67 por ciento de los senadores y el 40 por ciento de los diputados cambiaron de partido, en general para asociarse a fuerzas uribistas abandonando a los partidos tradicionales por los cuales habían sido elegidos en 2002 (Roll y Pérez, 2011:12).

de obstaculizar una reforma, que además había sido puesta en agenda por un presidente altamente popular. Pero la reforma contenía esencialmente motivaciones de resultado: para las fuerzas con mayor implantación territorial y presencia institucional, obstaculizar la fragmentación resultaba una prioridad (Shugart et al, 2007). En todo caso, y bajo el argumento de la gobernabilidad del sistema (Bejarano y Pizarro, 2005:247), la reforma estuvo expresamente orientada a establecer condiciones más restrictivas para la presentación de candidaturas y la formación de nuevos partidos.<sup>8</sup>

En suma, en 1991 una crisis política, que incluyó un profundo cuestionamiento a la legitimidad de los partidos tradicionales, pavimentó el camino hacia una reforma que tuvo como objetivo principal la apertura del sistema político. Esto dio lugar a un esquema extremadamente laxo de CFP. La implementación de esta reforma aceleró el proceso de faccionalización, personalización y fragmentación de la política colombiana. Como consecuencia de ello, emergió un nuevo consenso entre élites políticas y especialistas sobre la necesidad de revertir las reformas de 1991 a través de otras que apuntaran a fortalecer la cohesión de los partidos y la gobernabilidad del sistema. Un presidente altamente popular, surgido precisamente como alternativa al histórico bipartidismo, y comprometido a modificar las reglas en este campo, decidió presionar al Congreso y a los partidos tradicionales, quienes terminaron aprobando la reforma.

#### *México: Entre la apertura del régimen y la captación del financiamiento público*

Las elecciones del 6 de julio de 1988 implicaron un punto de inflexión en la política mexicana. La emergencia del Frente Democrático Nacional – (FDN) luego devenido en el Partido de la

---

<sup>8</sup> Seis años más tarde, el contenido de esta reforma sería profundizado elevando el umbral para obtener y mantener el registro partidario del 2 al 3 por ciento. Esta reforma sigue la misma lógica que la de 2003: en un marco de estabilidad política las principales fuerzas argumentaron sobre la necesidad de profundizar los cambios iniciados con la reforma de 2003 para luego hacer valer su conveniencia erigiendo una barrera más elevada para el ingreso de potenciales competidores.

Revolución Democrática (PRD) - como alternativa electoral llevó a la primera elección verdaderamente competitiva en la historia moderna de este país. Y aunque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pudo haber realmente obtenido en esta ocasión el mayor número de votos, pocos dudaron de que se había perpetrado entonces un fraude electoral gigantesco (Magaloni, 2005:122). Los principales candidatos opositores comenzaron por desconocer el triunfo del PRI y pedir la anulación de las elecciones, mientras encabezaban gigantescas movilizaciones en el Distrito Federal. A tres días de las elecciones Cuauhtémoc Cárdenas, candidato presidencial del FDN, proclamó su propia victoria y confirmó su compromiso de no reconocer a las autoridades surgidas de una elección fraudulenta (Magaloni, 2006:240; Anaya 2008). La extendida sospecha del fraude electoral sumada a las intensas movilizaciones populares provocaron un clima de inestabilidad política en todo el país. El nuevo presidente, Carlos Salinas de Gortari, y el propio régimen de partido hegemónico se vieron envueltos en una profunda crisis de legitimidad y desconfianza ciudadana (Craig y Cornelius, 1995; Flores Andrade, 2006).

Una consecuencia directa de dicha crisis fue la iniciativa presidencial de llevar adelante una reforma política con el objeto de recobrar dosis de la legitimidad perdida, seduciendo para ello a algunos de los partidos de la oposición que habían denunciado el fraude de 1988, particularmente al conservador Partido Acción Nacional (PAN) (Flores Andrade, 2005:140). De modo que aunque en este caso la reforma fue decisivamente promovida por el propio partido de gobierno, no es menos cierto que ella constituye una decisión forzada por la crisis de legitimidad resultante del proceso electoral de 1988. Entre los muchos e importantes cambios introducidos por las reformas de 1990 (en las que destaca la creación del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales – COFIPE- y del Instituto Federal Electoral - IFE), hay dos elementos complementarios que serían relevantes para el surgimiento de nuevos partidos.

Por un lado, se restableció la figura del Registro Condicionado. Esta figura permite que partidos nuevos puedan postular candidatos a cargos públicos sin necesidad de cumplimentar los requisitos para alcanzar el registro partidario definitivo, recibiendo una serie de prerrogativas, entre las que se incluyó la recepción de un 50 por ciento del financiamiento público que le correspondía a cada partido político nacional con registro definitivo.<sup>9</sup> Al mismo tiempo, se regularon las distintas categorías de financiamiento público, iniciando un proceso por el cual los aportes estatales a los partidos políticos serían objeto de un progresivo y sustancial crecimiento. Este nuevo marco legal redujo los CFP y estimuló la emergencia de un amplio número de organizaciones, muchas de las cuales, según los observadores, estuvieron orientadas a captar los recursos del financiamiento público (Poire, 2005; Flores Andrade, 2006). Ya para las primeras elecciones posteriores a la reforma, las legislativas de 1991, 12 organizaciones tramitaron su registro condicionado. La formación de nuevos partidos con registro condicionado, presumiblemente para obtener el dinero público, devino en una práctica recurrente en las sucesivas elecciones (Langston, 2007).

Frente a la evidencia de los abusos permitidos por el registro condicionado, en 1996 se decidió su eliminación pero, todavía bajo la demanda por la democratización del sistema, se flexibilizaron al mismo tiempo las condiciones para obtener el registro definitivo. De modo que esta reforma redujo el número necesario de asambleas ciudadanas (de 16 estatales o 150 distritales a 10 estatales o 100 distritales) y modificó el requisito de miembros de 65.000 totales a 3000 en al

---

<sup>9</sup> La figura del registro condicionado había sido creada por la ley electoral de 1977 y eliminada en 1986. Se denomina condicionado porque precisamente la obtención del registro definitivo para estos partidos quedaba condicionada a la recepción de un porcentaje de votos de 1,5%.

menos 10 estados o 300 en al menos 100 distritos uninominales, con un total no menor al 0,13 por ciento del padrón. Estas medidas potenciaron la emergencia de nuevos partidos. Así fue que para las elecciones federales del año 2000 volvió a superarse el récord de partidos en competencia, con la particularidad de que de los 11 partidos que disputaron las elecciones presidenciales y legislativas de aquel año, seis lo hacían por primera vez, es decir que eran partidos nuevos.

El triunfo de Vicente Fox y del Partido Acción Nacional (PAN) en dichas elecciones implicó el comienzo de un nuevo período político en México, dejando atrás el régimen de partido hegemónico. Es sólo en estas nuevas circunstancias, las de una democracia multipartidaria consolidada en las que el PRI ha sido por fin derrotado en elecciones libres, que desde las élites políticas se podría promover una reforma de carácter restrictivo. En ese marco, el crecimiento de los partidos que compiten en las elecciones federales mexicanas, pero sobre todo los abusos que resultaban de la combinación de condiciones relativamente flexibles para el ingreso y fuerte financiamiento público, llevará al público en general a aceptar la propuesta de los principales partidos para elevar las barreras de acceso y las condiciones de permanencia. Como lo ha notado Anselmo Flores Andrade, desde 1990 y hasta 2003 es visible un patrón de creación recurrente de nuevos partidos con escaso arraigo social, que pierden el registro tras su primera presentación electoral. En total, entre 1991 y 2003 surgieron 18 partidos nuevos (Flores Andrade, 2006), la mayor parte de los cuales alcanzó muy escasa representatividad, al punto que sólo cuatro de ellos obtuvieron representación parlamentaria. Los pocos que lograron cruzar el umbral del 2 por ciento necesario para conservar el registro, lo hicieron apelando a coaliciones con partidos mayores.

**TABLA 3 AQUÍ**

El consenso sobre la necesidad de elevar los CFP se vio fortalecido por un suceso particular. En el mes de abril de 2003 el Instituto Federal Electoral sancionó con una multa millonaria al Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), que había competido por primera vez en las elecciones de 2000, por una defraudación gigantesca en el uso del financiamiento recibido del estado.<sup>10</sup> Ya antes se habían detectado irregularidades y se habían aplicado sanciones por la utilización de los fondos públicos a otros partidos mexicanos, incluyendo a los tres más grandes (PRI, PRD y PAN). Pero el caso del PSN, sumado a otros casos anteriores menos rutilantes, puso en evidencia cómo nuevos partidos se formaban al amparo del generoso financiamiento público y valiéndose de reglas relativamente flexibles con el fin de realizar un negocio particularista (Flores Andrade, 2005). Simultáneamente, el PAN había obtenido una importante victoria en las elecciones legislativas de 2003, victoria que cristalizaba el apoyo popular que aún recibía el gobierno del presidente Fox y a su vez consolidaba el cambio político surgido de la alternancia partidaria.<sup>11</sup> En ese contexto, en diciembre del mismo año los dos partidos con mayor peso en el Congreso de México - PAN y PRI - apoyaron una propuesta presentada por el Partido Verde para reformar el COFIPE con el argumento de evitar la formación de partidos como estructuras destinadas a captar los fondos estatales. Por un lado la reforma elevó sustancialmente los requisitos para obtener el registro y presentarse a elecciones, tanto en lo referente al número de asambleas (de 3000 afiliados en 10 estados o 300 afiliados en 100 distritos uninominales se pasó a 3000 afiliados en 20 estados o 300 en 200 distritos) como al de afiliados totales (duplicándose del 0,13

---

<sup>10</sup> El partido había utilizado un alto porcentaje de las sumas recibidas para contratar a dos empresas creadas por un alto dirigente del partido. Véase "Multa de 140 millones 800 mil pesos al Partido de la Sociedad Nacionalista", La Jornada, 24 de abril de 2003.

<sup>11</sup> En la renovación legislativa de 2003 el PAN obtuvo 203 diputados y el PRI 148, quedando el PRD en un lejano tercer lugar con 97 escaños.

al 0,26 por ciento del padrón nacional). Pero a la vez, y con el objetivo específico de evitar la conformación de partidos formados para hacer un negocio financiero con los fondos públicos, se estableció que los partidos nuevos deberían concurrir a sus primeras elecciones sin alianzas, debiendo por lo tanto obtener el 2 por ciento necesario para conservar el registro por sí solos. En palabras de la diputada del oficialista PAN, Yolanda Valladares, quien defendió el proyecto en el Congreso, la reforma receptaba “un reclamo social de cerrar las puertas a los partidos que viven del erario.”<sup>12</sup> Pero lo cierto es que no puede identificarse en este caso, como claramente había ocurrido tras las elecciones de 1988, una demanda social que forzara a los políticos a promover una reforma. La propuesta en todo caso fue votada por una amplísima mayoría en ambas cámaras, y sólo algunos de los partidos más pequeños, más algunos pocos legisladores del PRD, se opusieron a ella.<sup>13</sup> Para el Partido Verde, un partido pequeño pero ya establecido y que solía sortear la valla del 2 por ciento se trataba de dificultar el surgimiento de potenciales competidores.<sup>14</sup> Para los grandes partidos mexicanos era naturalmente ventajoso cerrar el sistema político, sobre todo si – al contrario de lo ocurrido poco más de una década antes - ello acompañaba el humor de la opinión pública.

En síntesis, la crisis del régimen de partido hegemónico luego de las escandalosas elecciones de 1988 disparó una oleada de reformas. Ciertamente, las más publicitadas de estas reformas fueron aquellas que tendieron a garantizar un campo de juego más equitativo a través de una nueva autoridad electoral de carácter más independiente, pero al mismo tiempo otras apuntaron a facilitar la entrada de nuevos actores al sistema político. En esta línea, se reintrodujo la figura del

---

<sup>12</sup> “Diputados endurecen requisitos para formar nuevos partidos político”, La Jornada, 28 de diciembre de 2003.

<sup>13</sup> La votación fue de 426 contra 21 en Diputados y de 100 contra 16 en Senadores. el pequeño Partido del Trabajo pidió la inconstitucionalidad de la ley, pero la Corte Suprema ratificó que la reforma no violentaba la Constitución.

<sup>14</sup> Más en particular, la propuesta estuvo motivada por la voluntad manifestada por el multimillonario empresario Dr. Simi – enemigo declarado de su hermano y líder del Partido Verde, Jorge González Torres - de conformar un nuevo partido, que competiría directamente con el Verde.

registro condicionado y, luego, se redujeron los requisitos para obtener el registro permanente. Ello, sumado a la introducción de enormes cantidades de financiamiento público para todos los partidos registrados, alentó la proliferación de partidos nuevos. La gran mayoría de los nuevos partidos surgidos a partir de estas reformas nunca alcanzó el apoyo electoral necesario para conservar el registro. Algunos casos de fraude, sobre todo el del PSN, dieron lugar al cuestionamiento del marco jurídico vigente en este terreno. Al igual que en el caso colombiano, las deficiencias pudieron ser atribuidas en este caso a cambios legales aprobados años antes. Finalmente, una sólida mayoría parlamentaria formada por los dos mayores partidos (PAN y PRI) junto a una parte del PRD y el pequeño partido Verde, reformó el COFIPE elevando los CFP.

*Argentina: Del ¡que se vayan todos! a los “sellos de goma”*

En diciembre del año 2001 se produjo en Argentina un estallido social que impugnó la legitimidad de sus élites políticas. Ya durante la década de 1990 las fuertes identidades partidarias, especialmente respecto a los dos partidos que dominaron la política argentina del siglo XX - la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Peronista o Justicialista (PJ)-, mostraban claros signos de erosión, al tiempo que crecía la volatilidad electoral y surgían nuevas – aunque por lo general efímeras - opciones electorales. La confianza en los partidos venía sufriendo un continuo declive, cayendo desde el 47 por ciento en los años iniciales de la democracia (Mora y Araujo, 2011:117) a un 29 en 1997, para desplomarse al 4 por ciento en 2002, el porcentaje más bajo en América Latina dicho año (Levitsky y Murillo, 2009:83). La ruptura del vínculo entre las élites políticas y la sociedad se manifestó en toda su intensidad en el último trimestre de 2001. En las elecciones legislativas del mes de octubre, la suma de votos en blanco y nulos más las abstenciones se impusieron a la de cualquier partido, en lo que la prensa dio en llamar el “voto bronca”. Desde entonces la tensión no hizo más que crecer; en el marco de una muy severa crisis

económica. Finalmente, el 19 y 20 de diciembre se produjo una masiva rebelión civil “en repudio de todas las dirigencias” (Novaro; 2013:613-4) bajo el muy explícito reclamo de ¡“Que se vayan todos!”. *Cacerolazos* de los sectores medios, piquetes de los movimientos de desocupados (piqueteros) sumados a huelgas y manifestaciones de toda índole conformaron el escenario de crisis política, que llevó a la renuncia del presidente elegido para el período 1999-2003, el radical Fernando De la Rúa. Como afirman Steven Levitsky y María Victoria Murillo, Argentina vivió entonces al borde de la anarquía (2003:151). Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, como Perú o Venezuela, la crisis política argentina no catapultó a actores venidos de fuera del sistema, sino que fue el propio PJ quien proveyó a los líderes y la estructura política que comandaría su resolución y salida (Torre, 2003). El nuevo gobierno peronista, de todos modos, se vio en la necesidad de dar respuesta a la masiva demanda de cambio.

Desde fines de 2001 la noción de reforma política había pasado a constituir un concepto inherente a cualquier propuesta de salida de la crisis, aun cuando esa idea de reforma no refiriera a ningún programa en concreto, o sencillamente significara algo distinto según quien lo enunciara (Pousadela, 2007:2).<sup>15</sup> El nuevo presidente designado por el Congreso, Eduardo Duhalde, anunció a poco de asumir el mando en enero de 2002 un Acuerdo Federal para la reforma política, en tanto que decenas de asociaciones de la sociedad civil hacían propuestas por este tema. Aunque los proyectos y demandas diferían entre sí, el tono general de ellos apuntaba a abrir el sistema político a la ciudadanía, incluyendo una fuerte reducción de los requisitos para formar partidos. Finalmente el Congreso<sup>16</sup>, respondiendo “al ruido de las cacerolas” (Dalla Vía,

---

<sup>15</sup> Pousadela analiza la cantidad de menciones a cuestiones vinculadas a la “reforma política” en los dos principales diarios argentinos entre 1997 y 2007. 2002 es por lejos el año con mayor cantidad de notas sobre el tema.

<sup>16</sup> Donde el PJ era la fuerza principal y la UCR, aunque muy debilitada, continuaba siendo la segunda.

2010:35), aprobó una serie de reformas. Entre ellas, alcanzó la mayor difusión el establecimiento de internas abiertas a toda la ciudadanía para seleccionar candidatos partidarios a cargos públicos. Pero, simultáneamente, el Congreso suprimió de la ley de partidos el piso mínimo de votos necesario para conservar el registro.

La ley argentina, a diferencia de la de otros países federales como México o Brasil, reconoce a los partidos la facultad de presentar candidatos para el Congreso federal a partir de su conformación en un solo distrito electoral. Para ello, según la ley de partidos aprobada tras el retorno de la democracia, bastaba con reunir un número de adhesiones equivalente al 4 por mil del padrón del distrito, o de 4000 en distritos de más de un millón de electores. Sin embargo, los partidos perderían su personería en caso de no alcanzar el 2 por ciento en dos elecciones sucesivas en el distrito. Esta cláusula, que había comenzado a operar en 1989, fue entre 1990 y 2000 la principal causa de pérdida de registro de las organizaciones partidarias (Dalla Vía, 2010:33).

Ello no había impedido que en la década de 1990 el proceso de desinstitucionalización de los principales partidos y el resquebrajamiento del valor de las principales etiquetas alentaran la multiplicación de las organizaciones partidarias con reconocimiento, así como la de las listas en competencia. Pero esta reforma propició que el aumento en el número de partidos se acelerara (Mustapic, 2013:264).<sup>17</sup> Como puede verse en la Tabla 4, durante la década de 1990 el número de partidos se mantuvo relativamente estable, creciendo en los años impares (electorales) pero descendiendo en igual medida en los pares, sobre todo por la aplicación de la cláusula de

---

<sup>17</sup> En igual sentido, un fallo de la Cámara Nacional Electoral sostiene que “la derogación dispuesta por la ley 25.611 de la causal de caducidad ... para todos aquellos partidos que no alcanzaran en dos elecciones sucesivas el dos por ciento (2%) del padrón electoral en ningún distrito -so pretexto de fomentar el pluralismo partidario- coadyuvó, en cambio, a la fragmentación del sistema pues dejó subsistentes a partidos con dudoso caudal electoral, que en algunos casos sólo representan estructuras vacías de contenido e ineptas para cumplir con la función que les es propia”. Fallo Partido Social Demócrata – Distrito Capital, 27 de mayo de 2008

caducidad por la no obtención del 2 por ciento. Desde 2002, sin embargo, la creación de nuevos partidos se incrementa, y las caducidades de los años pares dejan de compensar ese incremento.

#### **TABLA 4 AQUÍ**

El número de partidos de distrito creció un 8,7 por ciento en los doce años que van de 1990 a 2002 (de 504 a 548). En cambio, la variación fue de 23 por ciento entre 2002 y 2007 (de 548 a 674).

Mientras tanto, el gobierno encabezado por Néstor Kirchner desde mayo de 2003 había dado inicio a un nuevo ciclo político que dejaba atrás la crisis de gobernabilidad restaurando la autoridad presidencial (Cherny et al, 2010; Levitsky y Murillo, 2009:83-4). En el año 2007 el *Kirchnerismo* consolidó su poder a través de la elección de Cristina Fernández de Kirchner como presidenta. Mientras tanto, los reclamos de apertura del régimen político que habían dominado el escenario de 2001-2002 habían ido bajando en intensidad hasta quedar confinados a los márgenes de la arena pública (Pousadela, 2007). En cambio, y mientras el país recuperaba altas tasas de crecimiento y un fuerte descenso en el desempleo, analistas y políticos comenzaron a señalar el problema emergente de la fragmentación del sistema partidario.

En el nuevo escenario de estabilidad política las facilidades que la ley otorgaba para crear y mantener nuevos partidos fueron señaladas como un problema a resolver. En tal sentido se señalaba que antes que propiciar el surgimiento de nuevas opciones provenientes de la sociedad civil, la flexibilidad normativa facilitaba por un lado las defecciones de políticos que contaban con la fácil opción de “ir por afuera” creando un nuevo sello partidario o haciendo uso de los muchos vigentes pero sin representatividad. Así, el marco regulatorio contribuía a devaluar el valor de la etiqueta partidaria, alentaba las defecciones y conspiraba contra la disciplina interna

(Leiras, 2007:104-7); todo lo cual, a su vez, terminaba por dar lugar a una “sobre-oferta electoral” que, según Ana María Mustapic, introducía “confusión y opacidad en el proceso electoral” (2008:13). En el lenguaje de la jerga, la laxitud de la regulación permitía la proliferación de “*sellos de goma*, partidos... que muchas veces se ofrecen como soporte legal al mejor postor para la presentación de candidaturas” (Mustapic et al, 2011:7). De modo que hacia la segunda mitad de la década de 2000 podía identificarse la presencia de un problema atribuible a las reglas electorales, y susceptible de ser atacado a través de una reforma legal.<sup>18</sup>

Estos mismos argumentos fueron recogidos por el gobierno nacional para promover una amplia reforma política en el segundo semestre de 2009. La decisión de reformar se dio a conocer apenas después de las elecciones legislativas de junio de ese año, cuando el oficialista Frente para la Victoria-PJ fue derrotado en la crucial Provincia de Buenos Aires, donde se impuso un conglomerado opositor liderado por un peronista disidente. Evitar o al menos dificultar la creación de sellos partidarios que permitieran a los disidentes del peronismo competir “por afuera” fue entonces uno de los objetivos de la ley. En términos generales, la reforma fue presentada como un medio para reducir la cantidad de partidos y promover un sistema partidario estructurado sobre la base de un número acotado de fuerzas políticas. Los más altos referentes del partido oficialista en este tema insistieron al momento de debatirse el proyecto que la reforma buscaba ordenar y darle mayor estabilidad al sistema de partidos.<sup>19</sup> Pero el objetivo de reducir el

---

<sup>18</sup> Un documento del influyente think-tank CIPPEC señalaba que “... una regulación permisiva respecto de la creación de partidos ... generan incentivos perversos que fomentan la fragmentación de los partidos políticos y la creación de estructuras partidarias cuyos fines se alejan del principio representativo.... Con ello se favorece, por un lado, la fragmentación de los partidos cuando ellos no logran dirimir sus conflictos en el interior de la organización; y por el otro, se alienta la creación de partidos políticos que en realidad son meros sellos, dispuestos a prestar servicios a partidos más grandes y/o a facilitar el acceso al financiamiento.” (Straface y Mustapic, 2009).

<sup>19</sup> En palabras de un alto funcionario del gobierno “el corazón del proyecto reside en... consolidar un sistema de partidos consistente y estructurado.” (Abal Medina et al, 2010:51).

número de partidos estaba en verdad presente en los mismos fundamentos que el Poder Ejecutivo acompañó al momento de enviar el proyecto al Congreso.<sup>20</sup>

La reforma fue impulsada y votada fundamentalmente por el partido de gobierno (FPV-PJ), aun cuando logró sumar para su aprobación a un conjunto de aliados menores. Precisamente para obtener el apoyo de estos aliados menores el FPV-PJ aceptó reducir algunas de las exigencias planteadas en el proyecto original, que era sustancialmente más restrictivo que el finalmente aprobado. Por su parte la UCR, la principal fuerza opositora en el Congreso, manifestó compartir el diagnóstico en cuanto a la necesidad de reducir el número de partidos fijando condiciones más estrictas para su creación, y admitió su acuerdo con el cambio hacia un régimen más restrictivo de creación de partidos y presentación de candidaturas; sin embargo, no acompañó con su voto el proyecto de ley por diferencias en algunos otros puntos y, sobre todo, para no aparecer ante la opinión pública apoyando al oficialismo.<sup>21</sup>

De acuerdo con sus objetivos explícitos, la reforma aumentó los CFP. Ello se cristalizó a partir de dos ejes. Por un lado, se aumentaron los requisitos para obtener y mantener el registro. Pero por otro lado, se estableció un mecanismo de primarias abiertas, obligatorias y simultáneas con umbral mínimo para acceder a la elección general.

Con respecto a la obtención de la personería necesaria para presentar candidaturas, se reemplazó la exigencia de un número determinado de adhesiones por igual cantidad de afiliaciones. La

---

<sup>20</sup> Allí se aludía a una fragmentación en el sistema partidario que “no surge de las demandas de la sociedad”, lo cual estaría demostrado por la cantidad de listas que se presentaron en las elecciones de 2003 y 2007 sin “obtener al menos el 3% de los sufragios válidamente emitidos.”

<sup>21</sup> El presidente de la UCR, Gerardo Morales, afirmó: “Nosotros creemos que hay que reordenar el sistema político; no puede haber en el país 700 partidos. Acá hay gente que tiene un partido al que logra crear de cualquier forma... nosotros compartimos el concepto de que hay que reordenar el sistema político, tienen que haber tres, cuatro partidos ... hay que tratar de buscar normas que generen un mayor grado de responsabilidad en los partidos como organización. Revista Parlamentario, 7 de noviembre de 2009: <http://parlamentario.com/articulo-4225.html>.

diferencia, que puede parecer sutil, es sin embargo sustancial. Las adhesiones que requería la ley podían obtenerse de cualquier ciudadano, tanto afiliados como no afiliados al partido (o incluso de afiliados a otros partidos), pudiendo un mismo ciudadano prestar su adhesión a un número ilimitado de partidos. La reforma impuso como requisito contar con un 4 por mil de afiliados por distrito para obtener la personería jurídico política, con la exigencia de demostrar que el número de afiliados se mantiene todos los años. Hizo además más estrictas las condiciones para incorporar afiliados, con el objeto de eliminar las así llamadas “doble afiliaciones”, por la cual un ciudadano podía ser contabilizado como afiliado a más de un partido. Para ello, la ley incorporó el requisito de la renuncia expresa a toda otra afiliación anterior para poder afiliarse a un partido, cuando anteriormente alcanzaba con afiliarse a un partido para quedar desafiliado de cualquier otro.

El segundo eje de la reforma impone la separación de la obtención de la personería jurídica del derecho a postular candidatos en elecciones generales. Para ello la ley estableció un régimen de primarias abiertas, simultáneas, y obligatorias (PASO) que funciona por un lado como mecanismo de selección de candidatos, pero por el otro también como ronda clasificatoria para los partidos, a partir de la imposición de un umbral de 1,5 por ciento de votos que los partidos deben superar para poder presentar a sus candidatos en las elecciones generales. Por supuesto, los partidos que no logran acceder a la elección general no pueden tampoco alcanzar los votos necesarios para conservar el registro.<sup>22</sup>

En definitiva, la fuerte demanda social por una reforma política fue en 2002 muy parcialmente receptada por las élites políticas argentinas, pero esta respuesta estuvo en cualquier caso

---

<sup>22</sup> La anterior ley de primarias abiertas, aprobada en 2002 y a la que se hizo referencia más arriba, sólo había sido implementada parcialmente en las elecciones legislativas de 2005, tras lo cual fue finalmente derogada (Oliveros y Scherlis, 2006). Aquella ley no imponía el requisito del umbral para acceder a elecciones generales.

orientada a dotar al sistema político de mayor inclusividad, eliminando los umbrales mínimos de votos para retener el registro partidario. La siguiente modificación de los CFP se produjo en Argentina en 2009, en el marco de una situación política en claro contraste con la de 2002. Un gobierno consolidado en el marco de un sistema político estabilizado, respondió a un relativo traspie en una elección legislativa de medio término imponiendo su mayoría propia en el Congreso para sancionar modificaciones a la ley electoral y de partidos. Al igual que en los casos antes analizados de Colombia y México, también aquí el gobierno argentino estuvo en condiciones de denunciar los efectos nocivos de una reforma de carácter inclusivo, aprobada años antes como respuesta a una crisis de legitimidad, en términos de eficiencia del sistema. Pero sobre la base de dichos argumentos, esta nueva reforma incrementó sensiblemente los CFP.

### ***La reforma en los costos de formación de los partidos en América Latina contemporánea***

La regulación de los CFP ha sido en general un aspecto poco observado de la legislación electoral y de partidos. Sin embargo estudios recientes han coincidido en mostrar la importancia que en ocasiones estas reglas pueden tener para el funcionamiento de un sistema político. Algunos de estos estudios refieren a diferentes países latinoamericanos (por ejemplo Birnir, 2004, sobre Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú; o Moreno, 2005, sobre Colombia), o a la región en general (Su, 2014). También se ha observado que este campo ha sido uno de los más activos en materia de reforma en América Latina en las últimas décadas (Molenaar, 2012). Este artículo intenta responder a la pregunta hasta ahora mayormente inexplorada de cuáles son las condiciones bajo las cuales las reformas en este campo tienen un carácter permisivo, reduciendo los CFP, y qué explica que otras veces adopten un carácter restrictivo, aumentando dichos costos. Para ello se observaron seis reformas ocurridas en Colombia, México y Argentina. Por cierto, las investigaciones sobre reforma electoral muestran que las reformas ocurren usualmente a través de

procesos complejos y donde múltiples elementos entran en juego. Aun así, el análisis de estos seis casos de reformas permite identificar patrones comunes que vinculan el origen de la reforma y los actores que participan en ella, con el sentido que adopta el cambio legislativo. La Tabla 5 sintetiza estas condiciones según cómo se han hecho presentes en cada uno de los casos, así como los principales contenidos de estas reformas.

### **TABLA 5 AQUÍ**

En México en 1990, en Colombia en 1991, y en Argentina en 2002, se implementaron reformas permisivas, que disminuyeron los CFP. En estos tres casos los cambios legales se dieron en contextos de fuertes crisis de legitimidad política en el marco de las cuales la reforma devino en una demanda ciudadana. Frente a dicha demanda, las élites políticas reaccionaron promoviendo reformas por una motivación “de acto”, es decir por la necesidad de mostrar frente al público su vocación por atender a sus demandas. Dichas demandas estaban orientadas a dotar de mayor representatividad al sistema, y es por ello que las reformas tendieron a facilitar el acceso de nuevos actores a la arena electoral. En ninguno de estos tres casos las reformas pueden ser explicadas a partir de la noción de “maximización de votos y/o bancas”: la reducción de los CFP, en las diversas formas que adquirió en estos países, no podía por sí redistribuir ventajas electorales en favor de los promotores de las reformas. En cambio, y de acuerdo al modelo aquí sugerido, los expertos en cada caso han coincidido en atribuir la decisión reformista a la necesidad de morigerar o sortear una crisis de legitimidad a través de concesiones – así fueran muy parciales - a las demandas ciudadanas.

Por otra parte, en México en 2003, en Colombia en 2003 y en Argentina en 2009, se implementaron reformas restrictivas, que aumentaron los CFP. En estos tres casos las reformas se

dieron en contextos de estabilidad política, con nuevos balances de poder surgidos de las crisis de legitimidad de los años precedentes. En este contexto, los nuevos liderazgos promovieron reformas “de resultado”. Según alegaron sus promotores, se trataba de mejorar la eficiencia del sistema, reduciendo opacidad y fragmentación y fortaleciendo la gobernabilidad; pero la expectativa cierta era que estas reformas depararan ventajas competitivas para las principales fuerzas políticas, ya sea el partido gobernante únicamente o en conjunto con otros partidos establecidos. El sentido de las reformas contaba ya con el consenso de las élites políticas y de los expertos en la materia, que observaban fallas en la performance de las reglas vigentes, muchas de las cuales habían sido aprobadas en el contexto de las crisis de legitimidad ocurridas años atrás. Este último es un elemento recurrente en las reformas restrictivas analizadas: en los tres casos las fallas del funcionamiento del sistema fueron atribuibles a una reforma previa, que al reducir los CFP habría generado consecuencias negativas en términos de la eficiencia del sistema. Pero en todo caso, en ninguna de las reformas restrictivas se hizo presente una demanda social que decisivamente forzara al cambio, sino que el proceso reformista fue motorizado – y los principales argumentos presentados - por las acciones de las élites políticas. De modo que aunque las reformas restrictivas pueden ser más fácilmente abordadas desde la perspectiva de la maximización de ventajas electorales, de acuerdo al modelo aquí sugerido la explicación de por qué la reforma es viable y cuál es su contenido requiere también tener en cuenta la viabilidad de los argumentos presentados en términos de eficiencia así como cuál es la coalición de actores que participan en su aprobación.

Por cierto, este estudio no agota el universo de reformas a los CFP en la América Latina contemporánea. Otros países de la región también han implementado en las últimas décadas reformas en la materia, a veces en términos permisivos y más habitualmente en sentido

restrictivo.<sup>23</sup> Nuevas investigaciones que incorporen un número más exhaustivo de casos permitirán obtener conclusiones más sólidas respecto a la validez del modelo aquí presentado.

Mientras tanto, los hallazgos de este artículo permiten, por un lado, identificar regularidades en un conjunto de seis reformas a los CFP en América Latina, mientras a su vez contribuyen a la literatura sobre reforma electoral más en general reforzando la hipótesis que distingue a las reformas según éstas ocurran en contextos de crisis de legitimidad o de estabilidad política y nuevos balances de poder. En el primer caso la demanda social tendrá un rol destacado en orientar el sentido de los cambios hacia una mejora en la representatividad, dando lugar a reformas orientadas a dotar al sistema de mayor inclusividad. En el segundo, los cambios estarán promovidos por las élites políticas en nombre de la gobernabilidad, produciendo reformas que tienden a restringir el acceso a la arena electoral.

### Referencias bibliográficas

- Abal Medina, Juan Manuel, Manuel Astarita, Miguel De Luca, Marcelo Escolar, Facundo Nejamkis, Fernando Straface, Luis Tonelli (2010), *Conferencia sobre la reforma política*, Dirección Nacional Electoral
- Anaya, Martha (2008), *1988: El año que calló el sistema*, México D. F.: Debate
- Archer, Ronald (1995), “Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy”, in Mainwaring, Scott and Timothy Scully (Eds), *Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press, 164-199
- Battle, Margarita y José Puyana (2013), “Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla”, *Politai: Revista de Ciencia Política* (Lima), Año 4, N. 7, 73-88
- Benoit, Kenneth (2004), Models of Electoral System Change, *Electoral Studies*, 23: 363-389

---

<sup>23</sup> En sentido permisivo, por ejemplo, Perú en 2001. En sentido restrictivo, por ejemplo, el mismo Perú en 2003 y 2009, Ecuador en 1995, Bolivia en 2002 y Uruguay en 2009.

- Bejarano, Ana María y Pizarro, Eduardo (2005), “From ‘Restricted’ to ‘Besieged’: The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia”, in Hagopian, Frances and Scott Mainwaring (Eds), *The Third Wave of Democratization in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 235-260
- Birnir, Jóhanna (2004), “Stabilizing Party Systems and Excluding Segments of Society? The Effects of Formation Costs on Representation in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, 39:3, 3–27
- Boix, Charles (1999), Setting the Rules of the Game: the Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies, *American Political Science Review*, 609-624
- Cherny, Nicolás, Germán Feierherd y Marcos Novaro (2010), “El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007)”, *América Latina Hoy*, 54, 15-41
- Craig, Ann and Wayne Cornelius (1995), “Houses Divided: Parties and Political Reform in Mexico”, in in Mainwaring, Scott and Timothy Scully (Eds.), *Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press, 249-297
- Crisp, Brian y Rachael Ingall (2002), “Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia”, *American Journal of Political Science*, 46:4, 733-748
- Dalla Via, Alberto (2010), *La competencia política en el federalismo argentino*, Buenos Aires: Eudeba
- Dargent, Eduardo y Paula Muñoz (2011), Democracy against Parties? Party System De-Institutionalization in Colombia, *Journal of Politics in Latin America*, 3:2, 43-71
- De la Calle, Humberto (2008), “Reforma electoral en Colombia”, en Zovatto, Daniel y Jesús Orozco Henríquez (Eds), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, Mexico DF: UNAM and IDEA Internacional, pp. 398-455
- Flores Andrade, Anselmo (2006), “Pluralismo y democracia. Partidos nuevos y agrupaciones políticas en México (1977-2003)”, *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, 12:2, Caracas
- Flores Andrade, Anselmo (2005), “Democracia y dinero. Partidos nuevos y asociaciones políticas nacionales en México”, *Reflexión Política*, 7:13, 134:153, Bucaramanga, Colombia
- Gutiérrez Sanín (2001), “¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)”, *América Latina Hoy*, 27:2001, 189-215
- Hernández Becerra, Augusto (2006), “Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia”, en Zovatto, Daniel (Coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México DF: UNAM, pp. 331-364
- Hug, Simon (2001), *Altering Party Systems: Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western Democracies*, Michigan: Michigan University Press

- Issacharoff, Samuel y Richard Pildes (1998), "Politics As Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process", *Stanford Law Review*, 50:3, 643-717
- Katz, Richard (2005), Why are there so many (or so few) electoral reforms, in M. Gallagher and P. Mitchell (eds), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 55-76
- Katz, Richard and Peter Mair (1995), Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, 1:1, 5-28
- Langston, Joy (2007), "Strong Parties in a Struggling Party System: Mexico in the Democratic Era", en Webb, Paul and Stephen White (Eds), *Party Politics in New Democracies*, 243-273
- Leiras, Marcelo (2007), *Todos los caballos del rey*, Buenos Aires: Prometeo
- Levitsky, Steven y M. Victoria Murillo (2008), "Argentina: De Kirchner a Kirchner", *Journal of Democracy en español*, 1:77-93
- Levitsky, Steven and M. Victoria Murillo (2003), "Argentina Weathers the Storm", *Journal of Democracy*, 14:4, 152-166
- Lewis-Beck, Michael and Pereverill Squire (1995), "The Politics of Institutional Choice: Presidential Ballot Access for Third Parties in the United States", *British Journal of Political Science*, 25:419-427
- López, Mario Justo (2001), "Evolución de la legislación sobre partidos políticos. 1931-1965", en López, Mario Justo, *Entre la hegemonía y el pluralismo*, Buenos Aires: Lumière, pp. 461-490
- Magaloni, Beatriz (2005), "The Demise of Mexico's One-Party Dominant Regime: Elite Choices and the Masses in the Establishment of Democracy", en Hagopian, Frances and Scott Mainwaring (Eds), *The Third Wave of Democratization in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 121-147
- Milanese, Juan Pablo (2008), "Relaciones ejecutivo-legislativo en la actual coyuntura política colombiana", Documento 2008-002, Polis (Cali)
- Molenaar, Fransje (2012), "Latin American Regulation of Political Parties: Continuing Trends and Breaks with the Past", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, N. 17
- Moreno, Erika (2005), "Wither the Colombian two-party System? An Assessment of Political Reforms and their Limits", *Electoral Studies*, 24, 485-509
- Mustapic, Ana María (2013) Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación. In Carlos Acuña (ed) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 249-290
- Mustapic, Ana María (2008), "Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos" contribución a la sección "Partidos políticos" en Sorj, Bernardo y Danilo Martuccelli, *El desafío Latinoamericano. Cohesión Social y democracia*, Buenos Aires: Siglo XXI

- Mustapic, Ana María, María Page y Gerardo Scherlis (2011), “De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente”. Documento de Políticas Públicas N° 90, CIPPEC, Buenos Aires
- Mustapic, A. M., & Schiumerini, L. (2008). Los partidos políticos argentinos entre 1983-2006. *Programa de Estudios Electorales y Legislativos - Universidad Torcuato Di Tella*
- Negretto, Gabriel (2013), *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press
- Negretto, Gabriel (2010), “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso”, *Desarrollo Económico*, 198:50, 197-221
- Negretto, Gabriel (2009), “La reforma electoral en América Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas”, en Toro, Sergio e Ignacio Walter (Eds), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago de Chile: PNUD y CIEPLAN, pp. 63-102
- Novaro, Marcos (2013), *Argentina en el fin de siglo*, Buenos Aires: Paidós
- Pizarro, Eduardo (2008), “Gigantes con pies de barro: los partidos políticos en Colombia”, en Mainwaring, Scout, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (Eds), *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá: Norma, pp. 133-162
- Oliveros, Virginia y Gerardo Scherlis (2006), “Reformas Políticas: internas abiertas obligatorias y unificación electoral en las elecciones de 2005”, en Isidoro Cheresky (Comp), *La Política después de los Partidos*, Prometeo Libros, Buenos Aires, pp. 361-389
- Poire, Alejandro (2005), “Correlates of internal party funding strategy: Mexico 2003”, paper presented for the *Conference What Kind of Democracy has Mexico?* University of California, San Diego, 3-5 March 2005
- Pousadela, Inés (2007), “La imposible (auto)reforma de la política: Lecciones de la experiencia argentina 1997-2007”, *Working Paper 18, Latin American Studies Center*, The University of Maryland, College Park
- Rahat, Gideon (2011), The Politics of Electoral Reform: the State of Research, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21:4, 523-543
- Renwick, Alan (2010), *The Politics of Electoral Reform*, Cambridge: Cambridge University Press
- Renwick, Alan, Michael Lamb and Berna Numan (2011), The Expenses Scandal and the Politics of Electoral Reform, *Political Quarterly*, 82:1
- Roll, David and Nadia Pérez (2011), “El sistema de partidos colombiano hoy. Transformaciones, continuidades y perspectivas tras dos reformas políticas”, presentado al IV seminario nacional de ciencia política, Porto Alegre
- Shugart, Matthew. (2001), ‘‘Extreme’ Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative’, in Shugart Matthew and Martin Wattenberg (Eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press, 25–51

- Shugart, Matthew (2008), *Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems*, en A. Blais (ed), *To Keep or to Change First Past the Post*, Oxford: Oxford University Press, 7-60
- Shugart, Matthew, Erika Moreno and Luis Fajardo (2007), “Deepening Democracy by Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia”, in Welna, Christopher and Gustavo Gallón (Eds), *Peace, Democracy, and Human Rights in Colombia*, Notre Dame: Notre Dame University Press, pp. 202-265
- Su, Yen-Ping (2014), “Party Registration Rules and Party Systems in Latin America”, *Party Politics*, en prensa
- Straface, Fernando y Ana María Mustapic (2009), “La boleta única mejora la reforma política”, Documento de Políticas Públicas 69, Buenos Aires: CIPPEC
- Tanaka, Martín (2005), *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos
- Taylor, Steve (2009), “Voting amid Violence: Electoral Democracy in Colombia”, New Hampshire: Northeastern University Press
- Torre, Juan Carlos (2003), “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y naturaleza de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico*, 42:168, 647-665
- Vanossi, Jorge (2000), *Teoría Constitucional*, Tomo I, Buenos Aires, Depalma

## TABLAS

Tabla 1: Dos tipos ideales de reformas a los Costos de Formación de los Partidos

Contexto político de la reforma	Actores	Motivación de la reforma	Principio justificador	Carácter de la reforma
1. Crisis de legitimidad	Interacción élites – masas	de acto	Representatividad	Permisiva: reducción de CFP
2. Estabilidad / Nuevo balance de poder	Imposición élite mayoritaria / acuerdos de élites	de resultado	Gobernabilidad	Restrictiva: aumento de CFP

Tabla 2: Colombia. Número de listas presentadas para elecciones legislativas, 1991-2002

Año	Listas para el Senado	Listas para Cámara de Diputados
1991	143	486
1994	251	628
1998	319	692
2002	321	906

Fuentes: Bejarano y Pizarro, 2005:246; Roll y Pérez, 2011:5-6

Tabla 3. México: Número de partidos nuevos y partidos nuevos que no alcanzan el registro, 1982-2003

1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003
3 - 1	2 - 0	2 - 0	4 - 4	3 - 2	2 - 2	6 - 3	3 - 3

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Flores Andrade, 2006

Tabla 4: Argentina. Evolución del número de partidos de distrito (1990-2007)

Año	Partidos de distrito
1990	504
1991	522
1992	462
1993	473
1994	446
1995	480
1996	447
1997	480
1998	473
1999	513
2000	496
2001	542
2002	548
2003	669
2004	621
2005	668
2006	644
2007	674

Fuente: Mustapic y Schiumerini (2008), actualizado sobre la base de datos de la Cámara Nacional Electoral

Tabla 5: Reformas a los CFP: situación política y sentido de la reforma

Reformas de CFP	Situación política	Sentido de la reforma
México 1990	Crisis de legitimidad. Elecciones 1988 (Fraude)	Permisiva:  Registro condicionado + financiamiento público
Colombia 1991	Crisis de legitimidad. Bipartidismo excluyente; democracia restringida	Permisiva:  Abolición de hecho de barreras de entrada – facilita candidaturas múltiples (outsiders). Senado en distrito único por RP sin piso
Argentina 2002	Crisis de legitimidad. ¡Que se vayan todos!	Permisiva:  Eliminación de cláusula de caducidad de los partidos por no obtención del porcentaje mínimo de votos
México 2003	Nuevo balance de poder. Estabilidad política. Fin de la hegemonía del PRI. Ascenso del PAN. Consolidación democrática.	Restrictiva:  Aumento del N. de estados y CU con asambleas partidarias para obtener registro  Aumento de afiliados totales (de 0,13% a 0,26% del padrón nacional)  Prohibición de coaliciones para partidos nuevos (deben obtener el 2% para mantener registro por sí solos).
Colombia 2003	Nuevo balance de poder. Estabilidad política. Uribismo. Crecimiento económico y pacificación interna.	Restrictiva:  Umbral de 2% de votos (+ de 100.000) para obtener personería (antes, 50.000 firmas).  Prohibición de listas múltiples por partido
Argentina 2009	Nuevo balance de poder. Estabilidad política Kirchnerismo reelecto en 2007. Crecimiento económico.	Restrictiva:  Afiliaciones en lugar de adhesiones para obtener y conservar personería.  Umbral de 1,5% en primarias para acceder a elección general

