

## NUEVOS PARADIGMAS EN LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: EL CASO ARGENTINO EN PERSPECTIVA COMPARADA\*

GERARDO SCHERLIS\*\*

En las últimas tres décadas ha aumentado en forma exponencial la regulación sobre la creación y funcionamiento de los partidos políticos. Un número creciente de países ha adoptado regulaciones específicas sobre el tema, y estas regulaciones han pasado a cubrir un campo cada vez mayor de actividades.<sup>1</sup> La tendencia hacia una regulación cada vez más extensa y exhaustiva de los partidos políticos involucra tanto a las democracias más establecidas<sup>2</sup> como a las nuevas o restauradas democracias latinoamericanas.<sup>3</sup> Sin embargo, es en América Latina donde la "inflación" legislativa parece darse en las últimas dos décadas con mayor vigor. Diversos trabajos

\* Recepción del original: 09/11/2015. Aceptación: 20/12/2015.

\*\* Abogado y licenciado en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires, y doctor en ciencia política (cum laude) por la Universidad de Leiden, Países Bajos. Es investigador adjunto del Conicet con sede en el Instituto Gioja de la facultad de derecho de la UBA, y profesor adjunto de Teoría del Estado en esta misma facultad. Se especializa en el estudio de las instituciones políticas, particularmente partidos políticos y regulación electoral. Sobre estos temas ha publicado artículos en revistas especializadas tales como *International Political Science Review*, *European Journal of Political Research*, *Government and Opposition*, *Latin American Research Review*, *América Latina Hoy* y *Desarrollo Económico*, entre muchas otras. En el año 2015 publicó como compilador el libro "*Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*" a través de editorial Eudeba. Se ha desempeñado como profesor invitado en las universidades de Bolonia, Leiden, Nacional del Litoral, Belgrano, Nacional de Rosario, entre otras.

1. KARVONEN, Lauri, Legislation on Political Parties. A Global Comparison, *Party Politics*, 2007, pp. 13:4, 437-455.

2. VAN BIEZEN, Ingrid, "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics*, 2004, pp. 10:6, 701-722.

3. ZOVATTO, Daniel (Coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México DF: UNAM, 2006.

recientes confirman la tendencia hacia la proliferación legislativa y hacia la presencia de una regulación crecientemente exhaustiva de los partidos latinoamericanos. Sin embargo, no ha habido hasta ahora intentos por comprender el fenómeno ni las causas de más largo alcance que lo explican.

En los estudios sobre estos temas provenientes del campo del derecho predomina el carácter descriptivo. Normalmente se observa cómo se legisla en diferentes países sobre diversos aspectos de la vida partidaria y, en muchos casos, se deriva de ello también recomendaciones normativas sobre cómo convendría legislar.<sup>4</sup> En los pocos casos en los que la legislación sobre partidos forma parte de estudios explicativos, sobre todo en el campo de la ciencia política, lo hace en calidad de variable independiente, es decir como un factor que explica la ocurrencia de otras variables.<sup>5</sup> En cambio, no se han desarrollado hasta ahora estudios que intenten comprender las causas que explican la tendencia a una cada vez mayor y más exhaustiva regulación, ni cómo estas tendencias se hacen presentes en la región. En otras palabras, la regulación sobre partidos en América Latina no ha sido contemplada como una variable dependiente, ni en términos de países individuales ni, mucho menos, en términos regionales. Sin embargo, existen buenas razones para creer que los cambios en la regulación de partidos en los últimos 30 años pueden ser, al menos parcialmente, explicados por causas estructurales comunes al conjunto de países de la región. La primera de esas razones es precisamente el hecho de que los cambios se han producido en una dirección similar y a través de instrumentos también muchas veces similares.

El objetivo principal de este artículo consiste en ofrecer una explicación que dé *cuenta* de los principales patrones de transformación en los modos de regular a los partidos políticos en la región latinoamericana, con particular foco en el caso argentino. El argumento que se presenta sugiere que los cambios en el lugar que ocupa el partido político en el marco del régimen democrático —que pueden sintetizarse en términos del pasaje de

4. Ibid. y CASAS ZAMORA, Kevin; CHANTO, Raquel; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y VIDAURRI, Marian (Eds.). *Reformas políticas en América Latina: Tendencias y casos*. Washington: Organización de los Estados Americanos, en prensa, 2015.

5. Por ejemplo, TANAKA, Martín, *Democracia sin Partidos: Perú, 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005 y POMARES, Julia María Page y SCHERLIS, Gerardo, "La primera vez de las primarias: logros y desafíos", Documento de Políticas Públicas N° 97, CIPPEC, Buenos Aires, 2011.

organizaciones representativas a agentes gubernativos— permiten comprender el creciente avance de la regulación sobre las actividades partidarias y, en definitiva, el cambio en el paradigma que orienta la legislación sobre partidos.

A efectos de desarrollar y mostrar evidencia sobre este argumento, el artículo se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la segunda sección sintetiza algunos de los cambios fundamentales que la literatura ha observado en los últimos 30 años respecto al rol de los partidos políticos en las democracias modernas, observando cómo dichas transformaciones impactan también en América Latina. La tercera sección presenta una clasificación sobre diferentes paradigmas o esquemas regulatorios de los partidos políticos, cada uno de los cuales supone una diferente concepción del partido político en su relación con la sociedad y con el estado. La cuarta sección incorpora el análisis empírico al vincular los cambios descritos en la segunda sección con los cambios en el paradigma regulatorio de Argentina en una perspectiva comparativa con la región latinoamericana. Allí se subraya cómo el paradigma permisivo dominante en los albores de la transición democrática ha sido reemplazado en la actualidad por el paradigma managerial o prescriptivo. El artículo concluye destacando los hallazgos principales en relación con la hipótesis planteada.

Cabe aclarar que los argumentos que se presentan en este trabajo sirven de base para un proyecto de investigación en curso, y que por lo tanto el artículo se concentra en la argumentación teórica y las hipótesis, presentando evidencia muy básica e inicial de la investigación.

## I. PARTIDOS POLÍTICOS ENTRE LA SOCIEDAD Y ESTADO. UNA RELACIÓN CAMBIANTE

Seguramente mantenga vigencia la célebre frase de E.E. Schattschneider<sup>6</sup> según la cual la democracia moderna es impensable sin partidos políticos. Sin embargo, la relación entre partidos y democracia representativa, o más específicamente, el lugar que los partidos ocupan en el marco de la moderna democracia representativa, ha ido variando ostensiblemente en

6. SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric, *Party Government*, Nueva York, Farrar and Rinehart, 1942, p. 1.

los últimos 50 años. Algunos manuales de Teoría del Estado o Derecho Político continúan hoy definiendo a los partidos políticos como organizaciones del campo de la sociedad, que expresan y canalizan las demandas sociales llevándolas a la esfera del estado. Eso podría tener algún sentido desde una perspectiva normativa, pero sencillamente no se corresponde con la experiencia de los partidos realmente existentes en la mayor parte de las democracias contemporáneas.

Ciertamente, los partidos políticos han sido usualmente estudiados a partir de sus relaciones con la sociedad. Esta perspectiva responde a la influencia que los estudios europeos sobre partidos tuvieron en este campo de estudios en general. En efecto, en Europa Occidental los partidos modernos han sido vistos como un subproducto de la emergencia de colectivos sociales, identificados a partir de su lugar en el mundo de la producción, o de sus concepciones religiosas o ideológicas más en general. De allí que la denominación de los partidos se definiera en términos de los patrones de representación salientes en cada caso: partidos obreros, partidos laboristas, partidos burgueses, partidos campesinos (o agrarios), partidos populares, partidos cristianos, etc.<sup>7</sup> En cambio, muchos de los más importantes partidos y movimientos políticos de América Latina surgieron o se consolidaron a partir de su acceso a los recursos estatales y tuvieron desde el comienzo una conformación y aspiraciones poli-clasistas y atrapado.<sup>8</sup> No obstante, también es cierto que a lo largo del siglo XX muchos de los partidos latinoamericanos sirvieron de vehículo de integración y movilización de diferentes grupos sociales, lo que cristalizó también en la persistencia de fuertes identidades colectivas y en su visualización como fuerzas representativas de sectores sociales específicos.<sup>9</sup> De modo que con mayor o menor precisión el partido ha sido generalmente observado como una asociación voluntaria generada en y por la sociedad, o en todo caso que desde allí se dirige hacia el estado para trasladar los intereses de los secto-

7. KATZ, Richard y MAIR, Peter, "Los cambios en los modelos de organización partidaria y democracia partidaria: la emergencia del partido cartel" en CASAL BÉRTOA, Fernando y SCHERLIS, Gerardo (Coords.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, 2015, pp. 23-50

8. DIX, Robert, "Cleavage structures and party systems in Latin America" en *Comparative Politics*, 1989, pp. 23-37.

9. COLLIER, Ruth y COLLIER, David, *Shaping the political arena*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1991.

res sociales a quienes moviliza y a los cuales representa. Sin embargo, en las últimas décadas el centro de gravedad de las organizaciones partidarias ha girado dramáticamente de la esfera de la sociedad hacia la del estado.

Los principales indicadores que suelen tomarse para analizar el vínculo entre partidos y sociedad son consistentes en este punto. Los niveles de identificación partidaria y la participación ciudadana en los partidos, apuntan en el sentido de un creciente distanciamiento entre partidos y sociedad.

Las identidades partidarias han tendido a disminuir en todo el mundo democrático<sup>10</sup>. En el caso argentino, el descenso en este punto desde la recuperación democrática ha sido dramático. Mientras en 1984 un 47% de los entrevistados decía tener simpatía por algún partido político, en 2007 esa cifra se había reducido al 15%<sup>11</sup>. Los datos periódicos publicados por el Barómetro para las Américas, del año 2012, sugieren que desde entonces se ha mantenido en esos niveles, con oscilaciones menores. Por supuesto los partidos en las democracias apelan a la sociedad para acceder al gobierno, y algunos de ellos pueden obtener altos porcentajes de votos, que pueden traducirse como expresión de la confianza ciudadana. Pero ello no implica la existencia de un vínculo de identidad entre votantes y partidos. De hecho, los partidos que han sido elegidos, e incluso reelegidos, en América Latina en años recientes, suelen tener un vínculo de identificación con una porción pequeña de esa misma sociedad. Tal como puede observarse en la Tabla 1, existen enormes distancias entre los altos porcentajes de votos obtenidos por los partidos ganadores de elecciones presidenciales recientes en América Latina y el porcentaje de ciudadanos que se siente ligados a esos partidos por algún vínculo identitario.

Una tendencia similar a la de la identidad partidaria se verifica en lo que respecta al número de miembros de los partidos. Los datos en este terreno son más bien escasos, pero allí donde existen y son significativos, apuntan siempre en dirección a una brutal disminución. En Europa Occidental, donde la pertenencia partidaria implica algún tipo de aporte económico, en los últimos 30 años se ha producido una reducción de afiliados partidarios que en promedio ronda el 50% en términos absolutos.<sup>12</sup>

10. WHITELEY, Paul, *Is the party over? The decline of party activism and membership around the democratic world*, in *Party Politics*, 2011, pp. 21-44.

11. MORA Y ARAUJO, Manuel, *La Argentina Bipolar*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 2011.

12. VAN BIEZEN, Ingrid, MAIR, Peter y POGUNTKE, Thomas, "Se van, se van... ¿se fueron? El declive de la afiliación partidaria en la Europa contemporánea", en CASAL BÉRTOA, Fernando

Tabla 1: Votos obtenidos e identificación de partidos ganadores de elecciones presidenciales recientes en América Latina

	<b>Votos obtenidos en elección presidencial, 1ª vuelta %</b>	<b>Ciudadanos identificados con el partido vencedor %</b>
Argentina – FPV + PJ	54 (octubre 2011)	9,51* (Lapop, 2012)
Brasil – PT	46,9 (octubre 2010)	25 (Datafolha 2010)**
Colombia – PSUN (de la U)	46.7 (junio 2010)	6,88 (Lapop 2012)
Perú – PNP	31,7 (junio 2011)	3.26 (Lapop 2010)
Uruguay – FA	48 (Octubre 2009)	33% (Lapop 2007)
Venezuela – MVR-PSUV	62,8 (diciembre 2006)	23 (Lapop 2007)

\* Suma los porcentajes alcanzados por el FPV y los del PJ, que fueron considerados separadamente en la muestra de LAPOP.

En América Latina los datos de afiliación son poco significativos, ya que para ser miembro de un partido alcanza en general con haberse registrado alguna vez para quedar allí de por vida, sin ningún tipo de acción de otro tipo. Aun así, en el caso argentino es posible observar una clara tendencia a la disminución del número total de miembros. Si bien los números siguen siendo desmesuradamente altos, producto de la afiliación masiva ocurrida en los tiempos de la transición democrática,<sup>13</sup> se han estancado desde entonces, y registran en los últimos años un descenso. En 2003 había en Argentina 8.414.571 afiliados. En 2008, 8.271.312, y en 2012 8.099.186. La reducción en términos absolutos del número de miembros se torna más importante si la consideramos en términos relativos respecto a un padrón de afiliados que ha crecido año tras año. Un partido como el PRO, cuyo candidato presidencial obtuvo en la primera vuelta de las elecciones de

---

y SCHERLIS, Gerardo (Coords.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, 2015.

13. MUSTAPIC, Ana María, "Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación", en ACUÑA, Carlos (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2013, pp. 250.

2015 cerca de 9 millones de votos, y que al momento de entregar este artículo disputaba con serias chances la presidencia de la nación, tenía hacia 2013 solo 106.812 miembros. El grueso de la afiliación en cambio pertenece a los dos partidos más tradicionales –2,2 millones de la Unión Cívica Radical (UCR) y 3,6 millones del Partido Justicialista (PJ)<sup>14</sup>– como consecuencia de la incorporación masiva de miembros en la década de 1980.

El análisis de los datos disponibles de participación real en partidos ofrece en Argentina cifras todavía más ilustrativas: aunque cerca de un 25% del padrón está afiliado, solo un 4,6% reconoce tener alguna participación activa en un partido (Lapop, 2012:48). En forma concomitante, los partidos aparecen una y otra vez en el fondo de los rankings que miden la confianza ciudadana en las instituciones. El Barómetro de las Américas de 2012 ubica a los partidos como la institución menos confiable para los argentinos en un listado de once posibles, debajo incluso de instituciones tan desprestigiadas como la policía o el Congreso.<sup>15</sup> Aunque en Argentina durante la década de 2000 se enfatizó desde el discurso público la importancia de la participación político-partidaria y existió un amplio consenso sobre el así llamado “regreso de la política”, los datos disponibles muestran que estos fenómenos estuvieron en todo caso circunscriptos a minorías intensas, mientras que la mayor parte de la sociedad ni desarrolló una identidad partidaria ni se involucró participando en asuntos propios de la política de partidos.

No se trata de que cada año haya menos identidad y menos participación, ni en Argentina ni en ningún otro caso en particular. Pero en cambio sí es notable que en perspectiva histórica, estos cambios están ocurriendo, en Argentina, a escala regional, y en realidad también global. La caída de la identidad partidaria, el descenso en el número de personas que forman parte de los partidos, y consecuentemente también la creciente disposición a cambiar el destino del voto de elección en elección, son todos indicadores que ilustran el distanciamiento de los partidos respecto a la sociedad. Son precisamente estos y otros indicadores que apuntan en igual dirección los que han llevado a muchos observadores en distintas latitudes a considerar que existe una severa crisis de los partidos. A partir del hecho de que los

14. Informe de la Cámara Nacional Electoral.

15. LAPOP, *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas*, Vanderbilt University, 2012, p. 164.

partidos dejaron de tener un anclaje sólido en la sociedad, y de que por lo tanto no cumplen una función de integración y expresión social<sup>16</sup>, ha sido un lugar común sugerir la existencia de una crisis.

Sin embargo, otros autores han matizado esta conclusión. Lo que algunos observan como una crisis podría en verdad tratarse de una transformación. Esta transformación, como se adelantó más arriba, estaría signada por una necesaria adaptación de los partidos a las condiciones cambiantes y crecientemente complejas en las que se desempeñan. La complejidad de las sociedades contemporáneas ha llevado al "descongelamiento" de las identidades partidarias surgidas en los comienzos de la política de masas. En la actualidad, resulta impracticable para los partidos la constitución de vínculos fuertes con sectores determinados de la sociedad, desde que la sociedad está cruzada por identidades múltiples, superpuestas y cambiantes. De modo que en lo que respecta a sus relaciones con la sociedad, los partidos han optado por establecer vínculos más frágiles y contingentes con sectores más amplios y poco determinados, en lugar de los viejos vínculos estrechos con sectores más específicos.<sup>17</sup> Pero al mismo tiempo, los partidos habrían buscado compensar su creciente debilidad en la sociedad afianzando su posición en la esfera estatal, en términos tanto materiales, como funcionales y simbólicos.

Respecto a los recursos materiales, existe una creciente dependencia de los partidos con respecto a lo que, lícita y/o irregularmente, obtienen desde el control del aparato estatal. El acceso a cargos públicos y a subvenciones estatales resulta fundamental para la supervivencia de los partidos contemporáneos, que raramente pueden ya sostener sus actividades regulares sobre la base del aporte de sus miembros o asociaciones afines. En términos de sus funciones, los partidos compensan su incapacidad para operar como canales de expresión social afianzando su rol como agentes de gobierno. En consonancia con ello, los partidos son visualizados por la sociedad a partir de su rol en las instituciones estatales, y su propia legitimidad depende del modo en que la sociedad percibe que ejercen este rol. Es precisamente a partir del acceso a y al desempeño en la estructura del

16. PANEBIANCO, Ángelo, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

17. MAIR, Peter (2015), "La democracia más allá de los partidos", en CASAL BÉRTOA, Fernando y SCHERLIS, Gerardo (Coords.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, 2015, pp. 263-304.



aparato del estado como las organizaciones partidarias aseguran su supervivencia, tanto en términos de recursos como de legitimidad.<sup>18</sup>

En definitiva, se ha operado un mutuo retiro entre partidos y sociedad.<sup>19</sup> Los ciudadanos se alejan de los partidos y se muestran poco atraídos por los asuntos político-partidarios. A su vez los partidos como organizaciones también se retiran de la sociedad hacia las oficinas de gobierno. Así los partidos se consolidan como agencias de gobierno paraestatales. La sociedad observa a estas instituciones como instrumentos ajenos a ella, y en las que confía en general poco. Sin embargo, las acepta como una suerte de mal necesario para el funcionamiento del régimen político democrático, el cual, con todas sus deficiencias, se prefiere. Los partidos se afincan en las oficinas estatales, y se aseguran desde allí las condiciones para su reproducción, lo cual incluye reformar los modos de regular (y financiar) su actividad. En estos términos los partidos pueden ser asimilados a un servicio público provisto por el estado para el funcionamiento de la democracia. Así como los ciudadanos aceptan que sus impuestos contribuyan a solventar el alumbrado público y el arreglo de las calles, también aceptan que el estado sostenga a un conjunto de organizaciones, los partidos políticos, que compiten entre sí para ejercer el gobierno de la democracia.

Esta transformación en la naturaleza de los partidos, su pasaje de organizaciones representativas de la sociedad a organizaciones estatales de gobierno, supone también cambios en la percepción que los propios actores partidarios y el resto de los actores sociales tiene sobre ellos. Para los partidos, como ya se mencionó, resulta imprescindible adecuar la legislación al nuevo contexto, tanto a los efectos de garantizar su reproducción material como para mantener su legitimidad de cara a la sociedad. Para distintos actores institucionales y sociales, también se modifican los criterios sobre cuánto y cómo regular la actividad de los partidos. Todo esto implica, en definitiva, cambios en los paradigmas que orientan la legislación sobre los partidos políticos.

18. Whiteley, Paul (2011), "*Is the Party Over? The Decline of Party Activism and Membership around The Democratic World*", *Party Politics*, 17:1, 21-44.

19. MAIR, Peter (2015), "La democracia más allá de los partidos", en CASAL BÉRTOA, Fernando y SCHERLIS, Gerardo (Coords.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, 2015, pp. 263-304.

## II. PARADIGMAS DE LA REGULACIÓN PARTIDARIA

El modo en el que los países regulan la actividad de los partidos resulta, en forma más o menos explícita, de un marco doctrinario que define cuál es o cuál debería ser la relación entre los ciudadanos, los partidos y el estado. En otras palabras, diferentes concepciones sobre el lugar de los partidos en el marco del régimen democrático, y en verdad diferentes concepciones sobre la democracia, redundan en diferentes paradigmas normativos<sup>20</sup> Tal como se sintetiza en la Tabla 3, sobre la base de los trabajos de los juristas Nathaniel Persily y Bruce Cain y del politólogo Kenneth Janda<sup>21</sup> es posible identificar cinco paradigmas sobre el estatus legal de los partidos que revisten relevancia para comprender lo que ocurre en este campo en América Latina.

Los paradigmas pueden ordenarse según promuevan una menor o mayor intervención estatal en la vida partidaria.

### II.A. Paradigma libertario o permisivo

El partido es una asociación creada por individuos por fuera del estado, como organización de la sociedad que cumple un rol esencialmente expresivo. Dado que los partidos son asociaciones privadas, deben gozar de la mayor libertad de expresión y asociación, quedando por ello exentas de la regulación estatal. Solo un extremadamente convincente interés público (*compelling state interest*) podría justificar la intervención del estado en la vida de estas asociaciones. Cómo ellas se financian, cómo eligen a sus candidatos o autoridades, y todo lo que hace a su funcionamiento es una prerrogativa de los propios partidos. Establecer requisitos para la formación de partidos o regulaciones para su financiamiento es violatorio del derecho de asociación, de la libertad de expresión, y de la igualdad. En todo caso la ley y los jueces deberían garantizar que los partidos puedan ser vehículos de la libertad de expresión, y que los individuos reunidos en partidos se expresen como mejor quieran, incluyendo la posibilidad de

20. KARVONEN, Lauri, *Legislation on Political Parties. A Global Comparison*, *Party Politics*, 2007, pp. 437-455 y VAN BIEZEN, Ingrid, "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics*, 2004, pp. 701-722.

21. JANDA, Kenneth, *Adopting Party Law*, Washington DC, National Democratic Institute for International Affairs, 2005.

Tabla 2: Paradigmas normativos sobre los partidos políticos y su regulación legal

Paradigma	Rol asignado al partido político	Objetivo del estado como regulador de la actividad partidaria
Libertario o Permisivo	Expresar opiniones políticas de los ciudadanos	No intervención
De los mercados políticos	Promover la existencia de alternativas electorales y de gobierno	Garantizar la existencia de competencia
De promoción	Institución central de todo el proceso democrático	Promover la vitalidad y fortaleza de los partidos
Progresivo o Populista	Interfieren en la profundización democrática	Limitar su influencia
Managerial o Prescriptivo	Organizaciones centrales para organizar el proceso electoral y el gobierno	Garantizar el buen desempeño del proceso democrático y del gobierno

Fuente: desarrollado por el autor sobre la base de Persily y Cain (2000) y Janda (2006)

hacer donaciones en forma ilimitada. Se oponen por todo ello a la misma idea de promover normas para que haya más o menos partidos, o para que los candidatos sean seleccionados de una manera u otra, o que tengan tales o cuales características.

## II.B. Paradigma de los mercados políticos

Los partidos tienen un rol crucial como proveedores de opciones electorales alternativas para los votantes. La democracia es un régimen político que debe ofrecer a los ciudadanos diferentes opciones de política pública, y los partidos son el instrumento esencial para ello. Solo un mercado político competitivo puede asegurar que los resultados del proceso político sean responsivos a los intereses de los ciudadanos.<sup>22</sup> Con mayor competencia

22. ISSACHAROFF, Samuel y PILDE, Richard, “Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process”, *Stanford Law Review*, 1998, pp. 643-717.

los partidos producirán mejores productos para sus ciudadanos, tanto en términos de plataformas como de políticas públicas. Las leyes y los jueces deben por eso bregar para que exista una verdadera competencia entre opciones electorales. Legisladores y jueces deben estar especialmente atentos a los intentos de los gobernantes de generar barreras para evitar que la competencia sea vibrante, sobre todo cuando intentan hacer que para los no gobernantes sea más difícil competir. Las decisiones en cuestiones tales como financiamiento, requisitos para formar partidos, distritamiento y otras, deberían en el marco de este paradigma estar guiadas por el objetivo de romper los obstáculos a la competencia.

### **II.C. Paradigma de promoción**

El partido político es una institución central del proceso democrático, tanto en términos expresivos como procedimentales e institucionales. La ley, y en lo posible la Constitución, debe reconocer el rol fundamental de los partidos apoyando y contribuyendo a su funcionamiento. La forma más extendida de hacerlo es a través de subsidios y financiamiento público. También cabe adjudicarles prerrogativas, tales como la exclusividad en la competencia electoral, el acceso gratuito a medios de comunicación, la titularidad de las bancas legislativas, etc.

### **II.D. Paradigma progresivo o populista**

Este paradigma tiene una concepción generalmente negativa de los partidos políticos y, por ello, se ubica en muchos aspectos en las antípodas del paradigma de promoción. En la versión norteamericana, tiene sus raíces en el movimiento progresivo surgido a comienzos del siglo XX con el objetivo de democratizar el sistema, limitando para ello el poder de los partidos que, sobre la base del uso del patronazgo, eran contemplados como maquinarias oligárquicas. Hoy los reformadores en la concepción progresiva mantienen una visión hostil de los partidos, postulando que la democracia funciona verdaderamente cuando el pueblo es protagonista del proceso político. En la tradición latinoamericana esta posición es asimilable a la concepción populista, según la cual los partidos tienden a crear divisiones artificiales en un pueblo que, en su inmensa mayoría, es homogéneo y tiene un interés común. La expresión genuina y directa del pueblo, sin intermediaciones artificiales y distorsionadoras de la voluntad popular,

es una premisa común del populismo. Todo esto supone una legislación que menoscaba el rol de los partidos. Así se busca evitar que los partidos tengan los privilegios que promueve el paradigma de promoción, y se alienta en cambio que surjan candidatos independientes, o al menos que la sociedad tenga una participación directa en su elección.

## **II.E. Paradigma managerial o prescriptivo**

Al igual que en el paradigma de promoción, se reconoce aquí a los partidos como instituciones fundamentales del proceso político. Pero en este caso se los piensa fundamental y casi exclusivamente a partir de su rol procedimental o institucional, y menos como vehículos de expresión social. Los partidos son instrumentales al funcionamiento de una democracia estable. En ese sentido es crucial el rol que desempeñan en el proceso electoral y luego como organizaciones que gobiernan las instituciones públicas. Son principalmente contemplados por eso como agentes semi-estatales. Esto supone que el estado puede regular a los partidos sin mayores límites, porque todo lo que hace a la actividad de los partidos está dentro de la esfera del interés público. Persily y Cain<sup>23</sup> se refieren a un paradigma managerial, mientras que Janda<sup>24</sup> refiere a un modelo prescriptivo: la ley puede intentar moldear a los partidos para que estos sean como el interés público (expresado por el legislador) así lo prefiera. De modo que si por un lado se enaltece a los partidos como instituciones relevantes, de igual modo se interviene sobre ellos para adaptarlos a lo que se supone resulta conveniente para el buen desempeño del régimen político, incluyendo la posibilidad de restringir su proliferación. No cabe apelar al derecho a la libertad de asociación, o a la libertad de expresión, para reclamar que el estado no interfiera en cómo se financian los partidos, cómo eligen a sus candidatos, qué actividades deben realizar, qué requisitos deben cumplir para poder competir, etc. Valores tales como la estabilidad electoral (que puede traducirse por ejemplo en la decisión de que existan pocos partidos), pueden imponerse a los supuestos derechos

23. PERSILY, Nathaniel y CAIN, Bruce E, "The legal status of political parties: A reassessment of competing paradigms", *Columbia Law Review*, 2000, pp. 775-812.

24. JANDA, Kenneth, *Adopting Party Law*, Washington DC, National Democratic Institute for International Affairs, 2005.

individuales de los ciudadanos a organizarse políticamente sin la intervención del estado.

### III. LOS CAMBIOS EN LA REGULACIÓN PARTIDARIA RECIENTE. EL CASO ARGENTINO

La hipótesis central de este trabajo sugiere que en Argentina, al igual que en la mayor parte de América Latina, el paradigma permisivo dominante en los primeros años de la transición democrática ha sido desplazado en las últimas dos décadas por el paradigma managerial-prescriptivo.

Un proyecto de investigación con sede en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires se encuentra desarrollando una base de datos para evaluar si y en qué medida es este el caso. A lo largo de una serie de dimensiones, el proyecto analiza las reformas ocurridas desde las transiciones democráticas en el conjunto de países de la región. El proyecto se encuentra en su fase inicial, por lo cual este artículo se limita a: a) presentar el marco teórico y conceptual, tal como se hizo en las secciones anteriores y b) presentar evidencia correspondiente al caso argentino con algunas referencias comparativas respecto al resto de la región, y para tres dimensiones, que de todos modos son centrales en este campo del derecho: los requisitos para la creación de partidos, el financiamiento, y los mecanismos de selección de candidatos.

#### *La legislación argentina en materia de partidos políticos*

La turbulenta historia institucional de la Argentina durante el siglo XX incluyó un importante número de normas reguladoras de la actividad de los partidos. En verdad, puede decirse que más allá de alguna excepción, al menos desde 1945 cada gobierno –de cualquier signo y origen– tuvo su propia ley de partidos, o incorporó nueva legislación en la materia. Sin embargo, ciertos lineamientos centrales se mantuvieron constantes, al menos desde la sanción de la ley 16652 durante la presidencia de Arturo Illia. Al momento de la recuperación democrática, en 1983, estaba en vigencia la ley de facto 22627 promulgada en agosto de 1982 para servir de marco jurídico para la participación de los partidos en el marco de la liberalización del régimen dictatorial y del proceso de

transición a la democracia.<sup>25</sup> El nuevo gobierno democrático promovió una nueva norma para reemplazar a la de facto. Así en 1985 se aprobaría la ley orgánica de los partidos políticos, Nro. 23298. El análisis que sigue toma como momento inicial precisamente la sanción de esta ley, por ser el punto de partida de la regulación partidaria en la Argentina democrática. Como se verá, desde entonces se han producido cambios significativos en las tres dimensiones analizadas, cambios que, en conjunto, han modificado sustancialmente el régimen legal de los partidos políticos.

### **III.A. Los requisitos cuantitativos para crear organizaciones partidarias**

En términos generales, la ley orgánica de los partidos políticos 23298, mantuvo los criterios que, más allá de cambios menores, se habían mantenido estables desde la ley 16652, sancionada a fines de 1964. Mantuvo como criterio inicial la distinción entre partido de distrito y partido nacional. Para conformar un partido de distrito, necesario para competir por cargos legislativos nacionales, la ley impuso el requisito de reunir una cantidad de adhesiones, equivalente al 4 por mil del padrón del distrito, o de 4000 en distritos de más de un millón de electores. La reunión de cinco partidos de distrito permitía conformar un partido nacional, único autorizado para competir por la presidencia de la nación. A su vez, los partidos de distrito perderían su personería en caso de no alcanzar el 2 por ciento en dos elecciones sucesivas en el distrito. Estos requisitos podían considerarse relativamente laxos desde una perspectiva comparativa, y de hecho se encontraban entre los menos exigentes de la legislación latinoamericana.<sup>26</sup> Frente a un aumento cada vez mayor del número de partidos y de las listas en competencia, analistas y políticos comenzaron a señalar el problema de la fragmentación del sistema partidario. En tal sentido se señalaba que antes que propiciar el surgimiento de nuevas opciones provenientes de la sociedad civil, la flexibilidad normativa facilitaba las defecciones de políticos que contaban con la fácil opción de "ir por afuera" de sus partidos

25. Está obviamente fuera del alcance de este artículo analizar la legislación argentina sobre partidos anterior a la etapa democrática. Al respecto, véase López (2001).

26. SCHERLIS, Gerardo, "Parties and Ballot Access in Latin America: A New Trend in a New Political Context", *Working paper series on the legal regulation of political parties*, no. 31, Leiden, julio 2013.

de origen, 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;<sup>27</sup> todo lo cual, a su vez, generaba una "sobre-oferta electoral" que introducía "confusión y opacidad en el proceso electoral".<sup>28</sup>

En el segundo semestre de 2009, y sobre la base de estos argumentos, el gobierno nacional promovió una amplia reforma política que incluyó un incremento en los requisitos cuantitativos para crear y conservar partidos. La reforma fue explícitamente presentada –desde las declaraciones de los funcionarios hasta los fundamentos del proyecto de ley– 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 político (Abal Medina *et al*, 2010).

La reforma fue impulsada y votada fundamentalmente por el partido de gobierno (Frente para la Victoria-PJ), aun cuando logró sumar para su aprobación a un conjunto de aliados menores. Precisamente para obtener el apoyo de estos aliados menores el partido gobernante 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, aunque finalmente no apoyó el proyecto, manifestó compartir el diagnóstico en cuanto a la necesidad de reducir el número de partidos fijando condiciones más estrictas para su creación y presentación de candidaturas.<sup>29</sup>

De acuerdo con sus objetivos explícitos, la reforma aumentó los requisitos para crear y mantener partidos con reconocimiento legal. Para ello

27. LEIRAS, Marcelo, *Todos los caballos del rey*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007, pp. 104/107.

28. Musapic, 2008:13.

29. 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. ...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>.



se reemplazó la exigencia de un número determinado de adhesiones por igual cantidad de afiliaciones. La 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 (o incluso de afiliados a otros partidos), pudiendo un mismo ciudadano prestar su adhesión a un número ilimitado de partidos. La reforma impuso 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 incorporarse a un partido, cuando anteriormente alcanzaba con afiliarse a un partido para quedar desafiliado de cualquier otro.

Al mismo tiempo, la reforma separó la obtención de la personería jurídica del derecho a postular candidatos en elecciones generales. Para ello, 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.

En definitiva, existió una decisión política de reformar la regulación electoral con el objetivo de elevar los requisitos para obtener y mantener la personería partidaria. Los reclamos de partidos pequeños que consideraron esta medida restrictiva y excluyente fueron rechazados por la Justicia Electoral, bajo el argumento de que la exigencia de ciertos niveles de representatividad resulta razonable para evitar la dispersión de las voluntades ciudadanas.<sup>30</sup> Por supuesto, esta reforma como cualquier otra puede

30. Por ejemplo en el fallo 4468/2011 (Causa Partido Demócrata Cristiano, Jujuy), la Cámara Nacional Electoral afirma que "la exigencia de requisitos cuantitativos para el mantenimiento de la personalidad política partidaria ... afecta a agrupaciones cuya existencia enriquece el sistema de partidos, en tanto representan vertientes ideológicas del pensamiento político y constituyen verdaderos canales de integración de grupos sociales identificados con el programa o plan de gobierno que ellas sostienen.- Sin embargo, ... todo el sistema de la ley 23.298 está fundado en la representatividad de los partidos como condición de su

y debe ser comprendida dentro del contexto político en el que tiene lugar, observando cuáles son los actores involucrados, los intereses que los motivan y los recursos que ponen en juego. Pero es claro que el argumento de elevar las barreras de acceso con el fin de dotar al sistema político de mayor estabilidad y funcionalidad responde típicamente al paradigma managerialista-prescriptivo. El hecho de que la reforma no generara mayores controversias, más allá de la protesta puntual de los partidos directamente perjudicados, abona la noción de que para el momento de la reforma la mayor intervención del legislador en este campo había sido naturalizada por la mayor parte de los actores involucrados.

Por otra parte, la incorporación de mayores requisitos para dotar de personería o registro a los partidos no es un fenómeno específico de Argentina. Por el contrario, reformas de este tipo han tenido lugar en gran parte de la región. Como puede observarse en la Tabla 3, en los últimos 15 años Colombia, México y Perú elevaron drásticamente estos requisitos, mientras que Uruguay lo hizo de modo más moderado. En Brasil una reforma en este sentido ha sido promovida por los principales partidos en forma reiterada.<sup>31</sup>

En México, Colombia y Perú las reformas fueron drásticas, duplicando o triplicando los requisitos cuantitativos, tanto en términos de adhesiones, miembros o votos, como en términos de presencia territorial a lo largo de distritos electorales. De nuevo, cada una de estas reformas puede ser comprendida en el contexto particular en el que tuvo lugar (estos casos fueron analizados en Scherlis, 2014a). Pero no puede dejar de notarse que diversos países avanzaron en establecer barreras de acceso más severas, siempre en nombre de la estabilidad y funcionalidad del sistema político. En cambio, ningún país de la región desde la segunda mitad de la década de 2000 ha tomado medidas para reducir los requisitos de formación y conservación de partidos. La decidida intervención estatal sobre los requisitos de formación de los partidos a efectos de dotar al sistema político de funcionalidad ha devenido en práctica consensuada entre los políticos de las fuerzas políticas mayoritarias pero también en un principio promovido

---

existencia legal ... lo cual encuentra fundamento en la necesidad de evitar la dispersión de voluntades aisladas, que es ineficaz para ejercer influencia en la formación de la voluntad del Estado".

31. FLEISCHER, David y BARRETO, Leonardo, *Reforma política en Brasil: una historia sin fin* (2003-2010). Diálogo Político, 2010, pp. 135-158.

Tabla 3: Aumento de los requisitos para crear partidos en países latinoamericanos

País	Año de la reforma	Contenido de la reforma
México	2003	Aumento de requisito de distribución territorial para obtener personería nacional: presencia en mayor número de estados y de circunscripciones Aumento de afiliados totales, de 0,13% a 0,26% del padrón nacional para registro nacional Prohibición de coaliciones para partidos nuevos (deben obtener el 2% para mantener registro por sí solos).
Colombia	2003	Umbral de 2% de votos (+ de 100.000) para obtener y conservar personería (antes, 50.000 firmas).
	2009	Umbral de 3% de votos para obtener y conservar personería
Argentina	2009	Afiliaciones en lugar de adhesiones para obtener y conservar personería. Umbral de 1,5% en primarias para acceder a elección general
Perú	2003	Presencia en 17 de 25 departamentos y en 65 de 195 provincias 5% de votos para retener personería
	2009	De 1 a 3% de miembros del padrón para obtener y conservar personería
Uruguay	2009	0,5% de firmas del padrón para adquirir registro partidario

por los académicos más influyentes en este campo en los diferentes países de la región.<sup>32</sup>

32. Como Fernando Tuesta en Perú, Humberto de la Calle en Colombia, y Ana María Mustapic en la Argentina, por nombrar solo tres de los más reconocidos.

#### IV. FINANCIAMIENTO

Desde el retorno democrático y hasta el año 2002 el financiamiento político en Argentina estuvo esencialmente regulado por la ley orgánica de los partidos políticos. También en este campo la normativa adoptada en 1985 era continuadora de la ley de 1982, que a su vez replicaba en lo fundamental las sucesivas normas que se habían dictado en la materia, tomando como modelo la 16652. En lo formal, la ley suponía un sistema mixto de financiamiento, con participación estatal y de los privados. Se establecía un "Fondo partidario permanente", que distribuía un monto anual de dinero entre los partidos reconocidos, así como un monto a distribuir para campañas, mientras que el financiamiento privado podía desarrollarse sin limitaciones ni topes, y los partidos podían gastar sin límites legales. Lo cierto es que por la ausencia de límites a las contribuciones privadas y de topes a los gastos, así como por la baja cantidad de dinero público involucrado, este régimen legal supuso un esquema con fuerte primacía del financiamiento privado. Este esquema no podría señalarse como ejemplo típico del paradigma libertario, por la presencia de ciertos aportes públicos y por la exigencia de algunas rendiciones de cuentas. Pero tanto aquellos aportes como estas rendiciones eran de tan baja incidencia en el proceso político que en los hechos el financiamiento operaba efectivamente en un marco de absoluta liberalidad.

La constitucionalización de los partidos políticos con la reforma constitucional de 1994 implicó también dotar de jerarquía constitucional al financiamiento público. El nuevo artículo 38 reconoció a los partidos políticos como "instituciones fundamentales del sistema democrático", y estableció que "el estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes". De modo que el sostenimiento económico provisto por el estado surge de la reforma como consecuencia del reconocimiento del rol central que los partidos desempeñan en el régimen de la Constitución. Y en forma concomitante a ese reconocimiento y a esa garantía la Constitución incorpora también una directiva respecto al destino de esos fondos, en el sentido de que una parte de ellos deben contribuir a la capacitación de los dirigentes. A su vez, y como contracara del compromiso estatal de sostener materialmente a los partidos, el mismo artículo 38 estableció que "los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio".

Mientras tanto, la propuesta de regular más pormenorizadamente el financiamiento partidario ganaba consenso entre los actores partidarios y en la propia Justicia Electoral.<sup>33</sup> La idea era a su vez impulsada por los más destacados académicos en este campo<sup>34</sup> y seguía en verdad una tendencia internacional.<sup>35</sup>

En consonancia con estas tendencias, el Congreso argentino sancionó en el año 2002 la primera ley de financiamiento de los partidos políticos. Esta ley, la 25600, fue a fines del año 2006 sustituida por otra, la 26215; pero en términos generales, y en lo que a los fines de este artículo importa, ambas presentan similares características. La nueva normativa mantuvo el esquema de financiamiento mixto (público/privado), pero imponiendo un marco regulatorio mucho más restrictivo que el hasta entonces existente. Por un lado, impuso mayores controles y limitaciones a las donaciones privadas. Se implementó la exigencia de nuevos y más detallados informes, se eliminó la posibilidad de que hubiera donaciones anónimas, se ampliaron las restricciones en cuanto a posibles donantes, y se definieron toques máximos para las donaciones que pueden hacer las personas jurídicas y físicas, tanto para campañas como para el funcionamiento regular de los partidos. Por otro lado, y en forma concomitante, se definieron toques de gastos, tanto para el funcionamiento regular de los partidos como para las campañas. Esto último complementó otra reforma aprobada también en 2002, pero esta vez sobre el Código Electoral Nacional, que limita el tiempo de duración de las campañas electorales y específicamente el tiempo durante el cual se pueden pasar avisos de propaganda electoral en los medios audiovisuales de comunicación.<sup>36</sup> Las leyes de financiamiento reglamentaron también por vía legal la disposición constitucional definiendo que los

33. CORCUERA, Santiago en Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (Comp.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México, DF., International IDEA, OAS y Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 72.

34. Por ejemplo, FERREIRA RUBIO, Delia (Comp.), *Financiamiento de partidos políticos*, Buenos Aires, Ciedla-KAS, 1997.

35. KATZ, Richard y MAIR, Peter, "Los cambios en los modelos de organización partidaria y democracia partidaria: la emergencia del partido cartel", en CASAL BÉRTOA, Fernando y SCHERLIS, Gerardo (Coords.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, 2015, pp. 23-50.

36. HERNÁNDEZ, Antonio y BELISLE, José, "La regulación jurídica de los partidos en Argentina", en Zovatto, Daniel (Coord.), 2006, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México DF., UNAM.

partidos deben destinar por lo menos el 20 por ciento de lo que reciban en concepto de aportes anuales para el desenvolvimiento institucional al financiamiento de actividades de formación de dirigentes e investigación. Otro elemento significativo, incorporado en 2006 por la ley 26.215, es la disposición según la cual solo los partidos políticos pueden contratar publicidad para la campaña electoral, de modo de evitar la dispersión de quienes pagan los gastos de campaña, recurso utilizado para evadir los controles.<sup>37</sup> Asimismo, estas leyes reglamentaron la disposición constitucional sobre la necesidad de los partidos de dar a conocer el origen y destino de sus fondos y patrimonio, instrumentando mecanismos de control y fiscalización de los aportes y gastos de campaña inexistentes hasta entonces.<sup>38</sup>

Si las leyes de 2002 y 2006 mantuvieron el esquema general de financiamiento mixto, pero fortaleciendo el rol del estado en detrimento de los privados, la reforma del año 2009 supuso un largo paso en esta misma dirección. Entre las disposiciones más relevantes de la ley 26571 en materia de financiamiento se destaca por un lado la completa prohibición para las donaciones de campaña de personas jurídicas y, por el otro, la prohibición lisa y llana de comprar espacios para la propaganda electoral en medios audiovisuales. Esta última disposición fue acompañada de otra que dispone la distribución gratuita y en forma relativamente equitativa de amplios espacios en estos medios (una mitad igual para todas las fuerzas y otra mitad en razón de los votos obtenidos en elecciones anteriores).

Estas reformas, como tantas otras en este terreno, fueron aprobadas sin mayor debate. Pero en todo caso consagraron un consenso respecto a la necesidad de modificar el régimen de financiamiento, avanzando en una decidida participación estatal en la gestión de las campañas y de la vida partidaria más en general. Con mucho menor impacto que las reformas anteriores, pero igual de sintomática respecto a la creciente injerencia de la regulación legal sobre la vida partidaria, la reforma de 2009 incluyó también la disposición de destinar al menos un 30 por ciento del 20 por ciento

37. Este tema ha sido recurrente fuente de conflicto en numerosos países. ¿Con qué argumento se puede restringir el derecho de un particular a comprar espacios en medios de comunicación para difundir la propuesta de un candidato partidario? En Estados Unidos, la Corte Suprema consideró en el fallo *Citizens United*, de 2010, que esta limitación es inconstitucional. En Argentina no mereció mayor debate.

38. FERREIRA RUBIO, Delia, "Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012", *Revista Elecciones*, Lima, 2012, pp. 99-123.

de los fondos destinados para la capacitación de dirigentes, a la capacitación de dirigentes menores de 30 años.

En los últimos 20 años la incorporación de mecanismos similares a los adoptados en Argentina para regular el financiamiento partidario ha sido moneda corriente en la región. Como muestra la Tabla 4, al menos siete países establecieron topes de gastos, al menos diez dispusieron limitaciones para los aportes privados, al menos seis incrementaron los mecanismos de financiamiento público, y al menos cuatro restringieron severamente o prohibieron directamente la compra de espacios en medios audiovisuales para la propaganda de campaña.

Tabla 4: Reformas sobre el régimen de financiamiento partidario en A. Latina reciente

	<b>Introducción o incremento del financiamiento público</b>	<b>Topes de gastos de campaña</b>	<b>Límites a los aportes privados</b>	<b>Restricción a la compra de espacios audiovisuales para propaganda</b>
Argentina	2009	2002-2006	2002	2009
Bolivia		1997	1999	
Brasil			1997	1995
Colombia	2011	2004-2011	2003	
Chile	2003	2003	2003	2003
Ecuador		2009	2000	2009
México	2007	2008	1996	2007
Paraguay			1996	
Perú	2003		2004	
Uruguay	2009		2009	

Fuente: elaboración del autor sobre la base de Molenaar, 2012

En todo el mundo democrático se ha ampliado la legislación sobre financiamiento político. Los cada vez mayores costos de la actividad polí-

tica, la noción de que una competencia equitativa requiere regulación sobre los dineros utilizados para la propaganda, y la necesidad de limitar la influencia del dinero privado como posible distorsionador del proceso democrático, son todas causas usualmente citadas como justificación de esta ampliación de la regulación.<sup>39</sup> Pero en todo caso es notorio que esta regulación ha acompañado un cambio de paradigma respecto al lugar de los partidos en el régimen democrático. Por ejemplo en los Estados Unidos, donde la concepción libertaria o permisiva sigue contando con poderosos defensores, la posibilidad de restringir los aportes privados y de poner topes a los gastos ha venido generando fuertes debates desde hace décadas, y ha dado lugar a una larga y no pacífica jurisprudencia. En América Latina, en cambio, en los últimos 20 años el cambio de paradigma se ha dado sin mayores controversias. La imposición de límites y restricciones a los aportes y a los gastos, característica del paradigma managerial (o, según el formato, de los mercados políticos) puede en algún momento o lugar despertar objeciones en términos de su eficacia, pero no se han hecho presentes en el debate público posiciones críticas respecto a la creciente injerencia del estado en el financiamiento partidario.

## V. SELECCIÓN DE CANDIDATOS

La ley de partidos de 1985 también marcó una continuidad con sus antecesoras respecto a la regulación de la selección de candidatos. La norma establecía en este punto solo directivas generales. En su artículo 3, que básicamente replicaba el de normas anteriores, exigía a los partidos una "organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido". La doctrina y la jurisprudencia argentinas coincidieron en la interpretación según la cual la ley permitía que cada partido decidiera cómo quería seleccionar a sus candidatos.<sup>40</sup> En los hechos, la

39. VAN BIEZEN, Ingrid, "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics*, 2004, pp. 701-722.

40. Véase por ejemplo el fallo de la Corte Suprema del año 2000, "Partido Liberal y otrs"., La Ley, 2000-D, 876.



norma operaba en forma completamente permisiva, habilitando a los partidos a recurrir a cualquier mecanismo, desde elecciones internas abiertas, elecciones internas cerradas, convenciones partidarias, o más habitualmente, acuerdos o decisiones de la cúpula partidaria, mientras fueran refrendadas por algún cuerpo directivo del partido. En rigor, desde el comienzo de la democracia de masas en los albores del siglo XX, en la Argentina como en la mayor parte del mundo el proceso de selección de candidatos había sido considerado como una prerrogativa propia de los partidos en virtud de su libertad de asociación política. En más de una ocasión surgieron iniciativas tendientes a imponer regulaciones en este campo, sobre todo provenientes de juristas del derecho público. Pero estas iniciativas nunca habían obtenido mayor respaldo.

La idea de regular los mecanismos de selección de candidatos ganó aliento con la profunda crisis política de fines de 2001. Finalmente el Congreso, respondiendo "al ruido de las cacerolas",<sup>41</sup> aprobó una serie de reformas, entre las que se destacó el establecimiento de internas abiertas a toda la ciudadanía para seleccionar candidatos partidarios a cargos públicos. Para entonces, la clásica posición de los partidos –y de gran parte de los juristas– respecto a la necesidad de priorizar la autonomía de los partidos frente a la intervención estatal, había ya perdido vigor. No obstante, el reclamo de inconstitucionalidad de esta ley presentado por un afiliado a un partido político tuvo acogida favorable en primera instancia. La jueza de la causa consideró que "la obligatoriedad de realizar elecciones internas abiertas en forma simultánea ... afecta la libertad de los partidos políticos ... pues son estos los únicos que tienen la potestad de ejercer sus actividades conforme a su conveniencia política...".<sup>42</sup> De modo que mientras la ley avanzaba en un esquema propio del paradigma prescriptivo, intentando democratizar a los partidos por vía legal, la Justicia se mantuvo apegada al criterio clásico, afín al paradigma permisivo. Más tarde la Cámara Nacional Electoral desestimó el reclamo por falta de legitimidad del accionante, pero de todos modos dejó en claro que la implementación de internas abiertas y simultáneas constituiría una reglamentación razonable del derecho de libre asociación política. La

41. DALLA VIA, Alberto Ricardo, *La competencia política en el federalismo argentino*, Buenos Aires: Eudeba, 2010, p. 35.

42. La Ley, 2002-F, 751-754

ley fue luego suspendida por el propio Congreso para las elecciones de 2003, tuvo una implementación parcial en las legislativas de 2005 y fue derogada en 2006.

Sin embargo en 2009 una ley imponiendo a los partidos la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) fue nuevamente aprobada por el Congreso, con un esquema más invasivo de las autonomías partidarias que la anterior. Mientras que la ley de 2002 establecía voto no obligatorio en las internas, y habilitaba a votar en las de cada partido a sus afiliados y a los independientes (no afiliados a otros partidos), la de 2009 estableció voto obligatorio para los ciudadanos y la apertura total del proceso, en el sentido de que afiliados a un partido puedan votar sin restricciones en las internas de otros partidos.<sup>43</sup> Cada partido podría por cierto decidir concurrir con una candidatura única a la elección pero el hecho es que dicho partido no podría evitar que un conjunto de sus afiliados presentara listas alternativas en el caso de que pudieran reunir los requisitos legales. A su vez cada votante cuenta con entera libertad para elegir en qué primaria participa; es más, puede participar en las primarias de diferentes partidos según el cargo a elegir. La reforma fue en este sentido radical, y casi no tiene parangón en el derecho internacional. En los Estados Unidos, país usualmente mencionado como antecedente para la implementación de las PASO, un intento por establecer un régimen similar, en el que cada ciudadano puede optar por elegir candidatos de diferentes partidos para cada cargo electivo – la así llamada *blanket primary* – fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema.<sup>44</sup> En Argentina, en cambio, la reforma no generó mayor debate, y no hubo ninguna fuerza política, ni en verdad ningún actor institucional ni social relevante que impugnara la decisión de imponer elecciones abiertas para la selección de candidatos. Ningún partido consideró conveniente protestar judicialmente frente al hecho de que la ley impusiera la posibilidad de que los no miembros del partido seleccionaran a sus candidatos, de igual modo que ningún ciudadano consideró que la imposición de participar en la selección de candidatos partidarios ameritara una violación a su libertad individual tal que justificara una demanda judicial.

43. En términos técnicos se define a las de 2002 como semi-abiertas, y a las de 2009 como abiertas (Orlandi, 1991).

44. Se trata del fallo *California Democratic Party vs. Jones*, del año 2000.

Lo ocurrido en el campo de la selección de candidatos en Argentina, donde se adoptó un mecanismo sin precedentes en términos de intervención estatal y de limitación de la autonomía partidaria, es seguramente un caso extremo en el derecho comparado. No obstante, es también claro que forma parte de una tendencia regional hacia la mayor intervención del estado a través de la ley en los mecanismos de selección de candidatos partidarios. En un trabajo reciente, Flavia Freidenberg<sup>45</sup> denomina a la introducción de mecanismos que regulan la selección de candidatos como "la reina de las reformas", señalando que este campo ha sido el de mayor actividad reformista en las últimas décadas. Tal como lo muestra la Tabla 5, al menos nueve países sancionaron en los últimos 20 años normas que regulan la selección de candidatos, normalmente imponiendo alguna forma de elección directa, sea abierta o cerrada.

Como surge de la tabla, solamente Honduras adoptó un mecanismo con un alcance similar al de Argentina en términos de intervención estatal en la vida partidaria. Pero gran parte del resto de la región ha también adoptado normas que incrementan la regulación estatal sobre cómo los partidos eligen a sus candidatos.

En definitiva, durante la mayor parte del siglo XX, y más allá de la turbulencia e inestabilidad política que caracterizó a América Latina, no existieron mayores controversias respecto al hecho de que los propios partidos decidían cómo seleccionar a sus candidatos. Esta posición predominó durante la transición democrática. Desde la década de 1990 sin embargo fue ganando consenso la noción de que la autonomía partidaria podía ser restringida en pos del bien público que implica la democratización de los partidos. Hacia la década de 2010 la autonomía partidaria en la materia dejó de estar presente como argumento con alguna potencia política para limitar la regulación estatal en este campo.

Cuando los partidos eran contemplados como organizaciones sociales, la imposición de un mecanismo de elección de sus candidatos por medio del cual los no afiliados podían influenciar decisivamente el resultado hubiera sido difícil de justificar. Cuando en el año 1988 el Partido Justicialista

45. FREIDENBERG, Flavia, "La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina", en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (Comp.), *Las reformas políticas las organizaciones de partidos*, México, INE, TEPJF, OEA, Instituto de Iberoamérica y SAAP, 2015.

Tabla 5: Incorporación de normas sobre selección de candidatos

País	Año	Mecanismo incorporado
Argentina	2009	Primarias abiertas, simultáneas, y obligatorias para partidos y ciudadanos, administradas y financiadas por el estado
Colombia	1994	Elecciones internas abiertas con administración y financiamiento estatal, optativas para partidos y ciudadanos
Chile	2012	Elecciones internas abiertas con administración estatal, optativas para partidos y ciudadanos
Ecuador	2009	Elecciones internas cerradas obligatorias para partidos, optativas para ciudadanos
Honduras	2004	Primarias abiertas y simultáneas, obligatorias para partidos y ciudadanos, administradas y financiadas por el estado
Panamá	1997	Internas cerradas, obligatorias para partidos, optativas para ciudadanos. Financiadas por el estado
Paraguay	1996	Internas cerradas obligatorias para partidos, optativas para ciudadanos
Perú	2003	Internas cerradas o abiertas, optativas para partidos y ciudadanos. Financiadas y administradas por el estado
Uruguay	1996	Primarias abiertas y simultáneas, obligatorias para partidos, optativas para ciudadanos. Administradas y financiadas por el estado

Fuente: elaboración del autor sobre la base de Freidenberg, 2015.

decidió resolver su candidatura presidencial a través de una elección interna, esta involucró solo a los afiliados al partido, y como tal fue generalmente observada como ejemplo de democracia interna. El proceso de estatización atravesado por los partidos en los últimos 20 años ha llevado a que en la actualidad una elección interna en la que solo participan afiliados a un partido no pueda ser vista por el resto de la sociedad más que como una disputa entre “aparatos”, un choque entre estructuras estatales. La noción de activistas de base que implicaban la presencia del partido en la sociedad ha sido reemplazada por la noción de los miembros de los partidos como los entornos de los diferentes dirigentes, en general vinculados a diferentes oficinas públicas. Si los partidos quieren hoy ganar legitimidad pretendiendo que eligen a sus candidatos en forma democrática y con participación

social no pueden confinar el proceso electivo a sus propios miembros, sino que deben recurrir a votantes que no lo son.<sup>46</sup>

## VI. UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA REGULACIÓN PARTIDARIA EN ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA

Existe un creciente campo de estudios que intenta explicar cuándo y por qué se producen ciertas reformas institucionales, y por qué lo hacen con determinados contenidos. Naturalmente, cada reforma tiene sus propias causas, y puede ser explicada como un fenómeno particular.<sup>47</sup> Pero más allá de las causas que explican tal o cual reforma, o por qué una reforma tiene tal o cual contenido, es notorio que existe una tendencia generalizada, muy visible en América Latina, hacia una regulación cada vez más minuciosa de la actividad partidaria.

En las secciones anteriores observamos que en Argentina, en el momento de transición a la democracia los partidos políticos eran contemplados como organizaciones fuertemente expresivas de la sociedad. Tal vez esto no fuera realmente así, pero esa era la concepción jurídica y normativa predominante. Consecuentemente, la legislación les reconocía un amplio campo de autonomía, tanto en lo que respecta a los requisitos para constituirse y conservar la personería, como al financiamiento y al modo de elegir a los candidatos. 30 años más tarde, una serie de reformas han ido restringiendo sustantivamente el margen de autonomía partidaria. Como puede verse en la Tabla 6, la legislación ha impuesto condiciones más rigurosas para crear y conservar partidos, ha regulado en forma más pormenorizada las formas de financiamiento (incluyendo una fuerte participación

46. VAN BIEZEN, Ingrid, MAIR, Peter y POGUNTKE, Thomas, "Se van, se van... ¿se fueron? El declive de la afiliación partidaria en la Europa contemporánea", en CASAL BÉRTOA, Fernando y SCHERLIS, Gerardo (Coords.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, 2015.

47. NEGRETTO, Gabriel, *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; también SHUGART, Matthew, "Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems", en Blais, André (ed.), *To Keep or to Change First Past the Post*, Oxford, Oxford University Press, 2008 y SCHERLIS, Gerardo, "La teoría de la reforma electoral: Una discusión sobre la literatura reciente a partir de *Making Constitutions* de Gabriel Negretto", *Revista SAAP*, Vol. 8, N. 1, mayo 2014, pp 301-311.

estatal en ese campo), y ha determinado cómo deben los partidos seleccionar a sus candidatos.

Tabla 6: Cambios en el paradigma normativo de la regulación partidaria en la Argentina

	1985	2015
Requisitos para la creación y mantenimiento	Comparativamente bajos. Una vez reunidos, solo se controlaba por votos	La reforma de 2009 busca reducir el número de partidos en nombre de la estabilidad y funcionalidad del sistema
Financiamiento	Escasos controles al financiamiento privado y a los gastos. Baja influencia del financiamiento público	Las leyes de 2002, 2006 y 2009 impusieron límites y controles más estrictos sobre aportes privados y gastos. Aumentó la participación del estado en los aportes, y sobre todo en la distribución de los espacios gratuitos en medios.
Selección de candidatos	Directivas muy laxas sobre la necesidad de implementar formas democráticas	Imposición de acudir a las PASO

Observamos también que el desarrollo de esta legislación en Argentina, lejos de suponer un caso excepcional forma en este campo parte de una tendencia amplia en el sentido de hacer de los partidos un objeto de regulación minuciosa.<sup>48</sup> La hipótesis sugerida a lo largo del artículo supone que estos cambios responden a la transformación del rol del partido en el marco del régimen democrático. Si los partidos continuaran siendo observados esencialmente como vehículos de expresión social, la imposición de elevados requisitos para crear partidos sería inevitablemente contemplada como un cercenamiento del derecho de asociación política, y como un acto que solo operaría en ventaja de los partidos mayores. Naturalmente, este tipo de reformas suelen ser promovidas por partidos mayoritarios, que estiman obtener de ellas ventajas en la competencia electoral. Sin embargo, es

48. Un análisis sobre el caso brasilero puede verse en Paiva y Henrique (2013).

usual en las últimas décadas que reformas de este signo se aprueben bajo el auspicio de académicos y juristas con pluralidad de perspectivas, quienes reconocen y alientan el hecho de que el estado restrinja el derecho de crear nuevas formaciones políticas en nombre de la estabilidad y funcionalidad del sistema político.

De igual modo, si el partido fuera asumido como una organización voluntaria surgida de la sociedad, la imposición desde el estado de mecanismos para la selección de candidatos no podría no generar controversias, para empezar de los propios miembros de los partidos, quienes naturalmente denunciarían una intromisión de los poderes públicos sobre la vida asociativa. Pero si efectivamente los partidos son contemplados por la sociedad como agencias estatales o semi-estatales, parece razonable aceptar que la elección de sus candidatos no puede ser un acto democrático sin la participación de la sociedad (es decir, de quienes están afuera de los partidos).

El financiamiento es probablemente el campo donde estos cambios se visualizan con mayor crudeza. Aquí notamos que son los propios partidos, en su calidad de hacedores de la ley, quienes promueven las leyes que les aseguran la provisión de fondos públicos para su reproducción, ante la necesidad de solventar una actividad política cada vez más profesionalizada y onerosa. Mientras que la ciudadanía parecería tolerar que el estado los financie en tanto los partidos operen más o menos eficientemente como instituciones del gobierno de la democracia.

La etapa de los partidos como organizaciones expresivas de la sociedad ha pasado. Vivimos en tiempos de partidos cuya función representativa es débil, pero que se legitiman en tanto agencias de gobierno. Los partidos consagran leyes y constituciones donde se definen como instituciones fundamentales del régimen democrático, garantizándose financiamiento público y otras prerrogativas precisamente cuando (y porque) han dejado de ser instituciones con fuerte arraigo social. La estatización de hecho de los partidos supone simultáneamente, aunque muchas veces ocurra de modo inadvertido, un cambio en el paradigma normativo respecto a estas organizaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

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.

- CASAS ZAMORA, Kevin; CHANTO, Raquel; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y VIDAUURRI, Marian (Eds.). (2015) *Reformas políticas en América Latina: Tendencias y casos*. Washington, Organización de los Estados Americanos, en prensa.
- COLLIER, Ruth y David COLLIER (1991), *Shaping the Political Arena*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- CORCUERA, Santiago (2011) en GUTIÉRREZ, Pablo y Daniel ZOVATTO (Comp.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México, DF, International IDEA, OAS y Universidad Nacional Autónoma de México.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo (2010), *La competencia política en el federalismo argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- DIX, Robert (1989), "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America", *Comparative Politics*, 22:1, 23-37.
- FERREIRA RUBIO, Delia (2012), "Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012", *Revista Elecciones* (Lima), 11:12, 99-123.
- , (Comp.) (1997), *Financiamiento de partidos políticos*, Buenos Aires: Ciedla-KAS.
- FLEISCHER, David y BARRETO, Leonardo (2010) *Reforma política en Brasil: una historia sin fin (2003-2010)*. *Diálogo Político* 2: 135-158.
- FREIDENBERG, Flavia (2015), "La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina", en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (Comp.), *Las reformas políticas las organizaciones de partidos*, México: INE, TEPJF, OEA, Instituto de Iberoamérica y SAAP.
- HERNÁNDEZ, Antonio y BELISLE, José (2006), "La regulación jurídica de los partidos en Argentina", en Zovatto, Daniel (Coord.), (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México DF, UNAM.
- ISSACHAROFF, Samuel y PILDE, Richard (1998), "Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process", *Stanford Law Review*, 50:3, 643-717.
- JANDA, Kenneth (2005), *Adopting Party Law*, Washington DC, National Democratic Institute for International Affairs.
- KARVONEN, Lauri (2007), *Legislation on Political Parties. A Global Comparison*, *Party Politics*, 13:4, 437-455.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter (2015), "Los cambios en los modelos de organización partidaria y democracia partidaria: la emergencia del partido



- cartel", en Casal Bértoa, Fernando y Gerardo Scherlis (Coords.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 23-50.
- LAPOP (2012), *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas*, 2012, Vandebilt University.
- LEIRAS, Marcelo (2007), *Todos los caballos del rey*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- 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.
- MAIR, Peter (2015), "La democracia más allá de los partidos", en CASAL BÉRTOA, Fernando y Gerardo SCHERLIS (Coords.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 263-304.
- MÖLENAAR, 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, Leiden, N. 17.
- MORA Y ARAUJO, Manuel (2011), *La Argentina bipolar*, Buenos Aires, Sudamericana.
- MUSTAPIC, Ana María (2013) "Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación", en Carlos ACUÑA (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- , (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.
- NEGRETTO, Gabriel (2013), *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ORLANDI, Hipólito (1991), "Sistemas Electorales", en PINTO, Julio (Comp.), *Manual de ciencia política*, Buenos Aires, Eudeba.
- PAIVA, Denise y HENRIQUE, Ana Lucia (2013), "Massificação vs. cartelização dos partidos: a autonomia da organização partidária na legislação brasileira e na Reforma Política (2011-2013)", presentado en CEISAL, Oporto, junio 2013.
- PANEBIANCO, Angelo (1988), *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.

- PERSILY, Nathaniel y Bruce E Cain (2000), "The legal status of political parties: A reassessment of competing paradigms", *Columbia Law Review* 100: 775-812.
- POMARES, Julia, María Page y Gerardo Scherlis (2011), "La primera vez de las primarias: logros y desafíos", Documento de políticas públicas N° 97, CIPPEC, Buenos Aires.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric (1942), *Party Government*, Nueva York, Farrar and Rinehart.
- SCHERLIS, Gerardo (2014a), "Political Legitimacy, Fragmentation and the Rise of Party-Formation Costs in Contemporary Latin America", *International Political Science Review*, 35:3, junio 2014, pp. 306-323.
- , "La teoría de la reforma electoral: Una discusión sobre la literatura reciente a partir de *Making Constitutions* de Gabriel Negretto", *Revista SAAP*, Vol. 8, N. 1, mayo 2014, pp 301-311.
- , "Parties and Ballot Access in Latin America: A New Trend in a New Political Context", *Working paper series on the legal regulation of political parties*, no. 31, Leiden, julio 2013.
- SHUGART, Matthew (2008), "Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems", en BLAIS, André (ed.), *To Keep or to Change First Past the Post*, Oxford, Oxford University Press.
- TANAKA, Martín (2005) *Democracia sin Partidos: Perú, 2000-2005*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- VAN BIEZEN, Ingrid (2004), "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics*, 10:6, 701-722.
- , "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe", *British Journal of Political Science*, 42, 187-212.
- VAN BIEZEN, Ingrid y KOPECKY, Petr (2014), "The cartel party and the state: Party-state linkages in European democracies", *Party Politics*, 20:2, pp. 170-182.
- VAN BIEZEN, Ingrid, MAIR, Peter y POGUNTKE, Thomas (2015), "Se van, se van... ¿se fueron? El declive de la afiliación partidaria en la Europa contemporánea", en CASAL BÉRTOA, Fernando y Gerardo SCHERLIS (Coords.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba.
- WHITELEY, Paul (2011), "Is the Party Over? The Decline of Party Activism and Membership around the Democratic World", *Party Politics*, 17:1, 21-44.

ZOVATTO, Daniel (Coord.), (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México DF, UNAM.

—, "La reforma político-electoral en América Latina 1978-2009", *Revista Democracias* (México), 1:1, pp. 65-1.