

### III. REFORMAS ORIENTADAS A LOS PARTIDOS Y LOS SISTEMAS ELECTORALES

## EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

Gerardo SCHERLIS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Paradigmas de la regulación partidaria.* III. *Partidos políticos entre la sociedad y el Estado. Una relación cambiante.* IV. *Los cambios en la regulación partidaria reciente. El caso argentino.* V. *Un cambio de paradigma en la regulación partidaria.* VI. *Referencias bibliográficas.*

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En un repaso acerca del desarrollo de la legislación sobre partidos en Perú, refiriéndose a la Constitución de 1979, el sociólogo y político Agustín Haya de la Torre sostenía que “primaba entonces la idea de que los partidos debían organizarse al margen de la injerencia estatal, tanto en el manejo de sus ingresos como en la designación de sus autoridades” (2004: 216). Como la frase citada lo sugería, hacia 2004, al momento de publicarse el trabajo, aquella idea de partidos exentos de la regulación estatal, dominante en los tiempos de la transición peruana, formaba ya parte del pasado.

En las últimas tres décadas ha aumentado en forma exponencial la regulación sobre la creación y el funcionamiento de los partidos políticos. Un número creciente de países ha adoptado regulaciones específicas sobre el tema, y éstas han pasado a cubrir un campo cada vez mayor de actividades (Karvonen, 2007: 441-449; Casal Bertoa y Van Biezen, 2019). La tendencia hacia una regulación cada vez más extensa y exhaustiva de los partidos políticos involucra también a las nuevas o restauradas democracias latino-

---

<sup>1</sup> Texto elaborado para su discusión en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de septiembre de 2018.

mericanas, tal como sugiere el creciente interés académico sobre el tema (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016; Molenaar, 2017; Scherlis, 2014; Zovatto, 2019).

En esta materia es habitual encontrar descripciones sobre la legislación. A menudo se observa en forma comparativa la legislación y a veces se derivan de ello recomendaciones normativas. Asimismo, distintos estudios explican los procesos que han llevado a una reforma puntual (Zovatto, 2006; Gutiérrez y Zovatto, 2011) o a un pequeño conjunto de reformas (Tanaka, 2005 y Pomares *et al.*, 2011). Recientemente, se ha avanzado en identificar las reformas incorporadas por el conjunto de países de la región, destacándose los trabajos en el marco del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sin embargo, resulta difícil hallar estudios que intenten comprender las causas que explican el fenómeno por el cual cada vez más países latinoamericanos regulan con mayor detalle la actividad de los partidos. En otras palabras, la regulación sobre partidos en América Latina no ha sido, en general, contemplada como una variable dependiente en términos regionales. Resulta por ello oportuno abordar la tarea de intentar comprender el fenómeno de la transformación de la regulación partidaria en América Latina como un proceso que trasciende a un país o a un grupo de países en particular.

Existen buenas razones para creer que los cambios en la regulación de partidos en los últimos 30 años pueden ser 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 general en una misma dirección y a través de instrumentos similares. Tanto en lo que hace a los requerimientos para el reconocimiento legal como a las reglas para seleccionar candidatos, y en lo que respecta al régimen de financiamiento —tres de los aspectos centrales de la regulación partidaria (Molenaar, 2017: 25)— se observan patrones comunes de cambio en las últimas décadas. El objetivo principal de este capítulo es ofrecer una hipótesis explicativa que dé cuenta de los principales patrones de transformación en los modos de regular a los partidos políticos en la región latinoamericana. El argumento que se presenta sugiere que los cambios en el lugar que ocupa el partido político en el marco del régimen democrático permiten comprender el cambio en el paradigma que orienta la legislación sobre partidos. La hipótesis teórica pretende ser válida para la región en su conjunto. En este capítulo, de acuerdo con el estado actual de la investigación en el tema, se

ofrece evidencia exhaustiva sobre un caso particular, el de Argentina, poniéndolo en perspectiva comparada con otros países de la región.<sup>2</sup>

A efectos de desarrollar y mostrar evidencia sobre el argumento de la investigación, el artículo se organiza de la siguiente manera. Posteriormente a esta introducción, la segunda 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 tercera 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 cuarta sección incorpora el análisis empírico, vinculando los cambios descritos en la tercera sección con los cambios en el paradigma regulatorio de la región. El análisis empírico, como se anticipó, desarrolla en forma pormenorizada los procesos de reforma en un caso puntual, el argentino, pero ofreciendo, a la vez, evidencia del cambio a nivel regional. La evidencia sugiere que el paradigma permisivo dominante en los albores de la transición democrática ha sido reemplazado en la actualidad por el paradigma *managerial*-prescriptivo. El artículo concluye destacando los hallazgos principales en relación con la hipótesis planteada.

## 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 distintas concepciones sobre la democracia redundan en diferentes paradigmas normativos (Van Biezen y Borz, 2012: 328). Sobre la base de los trabajos de los juristas Nathaniel Persily y Bruce Cain (2000) y del politólogo Kenneth Janda (2005) es posible identificar cuatro paradigmas sobre el estatus legal de los partidos que revisten relevancia para comprender lo que ocurre en este campo en América Latina. La tabla 1 resume los cuatro paradigmas.

---

<sup>2</sup> Los argumentos que se presentan en este trabajo sirven de base para un proyecto de investigación en curso. Este capítulo se concentra en la argumentación teórica y las hipótesis, presentando evidencia inicial de la investigación.

1. Paradigma liberal o permisivo. Esta concepción asume que el partido es una asociación creada por individuos por fuera del Estado, 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. Sólo un extremadamente convincente interés público (*compelling state interest*) podría justificar la intervención del Estado en la vida de estas asociaciones.

El modo en el que ellas se financian, cómo eligen a sus candidatos o autoridades, y todo lo que hace a su funcionamiento, es prerrogativa de los propios partidos, como lo es de cualquier asociación civil. 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 hacer donaciones en forma ilimitada. Este paradigma rechaza la misma idea de promover normas para que haya más o menos partidos, para que los candidatos sean seleccionados de una manera u otra o que tengan tales o cuales características.

2. Paradigma de promoción. Esta visión supone que 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, deben reconocer el rol fundamental de las organizaciones partidistas 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. El Estado debe apoyar a los partidos, asumiendo incluso que eso supone erogaciones financieras y la intervención estatal en la regulación de estas asociaciones.

3. Paradigma progresivo o populista. En este caso, a diferencia del resto de los paradigmas analizados, nos encontramos con una concepción generalmente negativa de los partidos políticos. Sus premisas son, en muchos aspectos, opuestas a las del paradigma de promoción. En la versión norteamericana, esta visión 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 homogéneo. La expresión genuina y directa del pueblo, sin intermediaciones artificiales y distorsionadoras de la voluntad popular, es una premisa común del populismo. De ahí que sea más proclive a incorporar mecanismos de democracia directa o a promover liderazgos plebiscitarios que a seguir los “partidocráticos” procedimientos de negociación parlamentaria a la hora de promover sus principales políticas (Saskia y Welp, 2014). Todo esto supone una legislación que menoscaba el rol de los partidos, quitándoles, por ejemplo, financiamiento público o promoviendo candidaturas a través de mecanismos alternativos.

4. 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 semiestatales. 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. Nathaniel Persily y Bruce Cain (2000) se refieren a un paradigma *managerial*, mientras que Kenneth Janda (2005) lo define como un modelo prescriptivo. En ambos casos aluden a una concepción según la cual la ley puede intentar moldear a los partidos para que éstos desempeñen el rol que corresponde a la preferencia del interés público (expresado por el legislador).

De modo que si por un lado se enaltece a los partidos como instituciones relevantes (al igual que en el paradigma de promoción), 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 individuales de los ciudadanos a organizarse políticamente sin la intervención del Estado.

TABLA 1. Paradigmas normativos sobre los partidos políticos y su regulación legal

<i>Paradigma</i>	<i>Rol asignado al partido político</i>	<i>Objetivo del Estado como regulador de la actividad partidaria</i>
Liberal o permisivo	Expresar opiniones políticas de los ciudadanos	No intervención
De promoción	Institución central de todo el proceso democrático	Promover la vitalidad y la fortaleza de los partidos
Progresivo o populista	Interfieren en la profundización democrática	Limitar su influencia
<i>Managerial</i> 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 (2005).

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

La célebre frase de E. E. Schattschneider (1942), según la cual la democracia moderna es impensable sin partidos políticos, continúa vigente. 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 variado ostensiblemente en los últimos 50 años.

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 las organizaciones partidistas 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 y de sus concepciones religiosas o ideológicas (Katz y Mair, 2015).

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 “policlasistas y atrapa-todo” (Dix, 1989). No obstante, 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 (Collier y Collier, 1991). De modo que con mayor o menor precisión el partido ha sido generalmente observado como una asociación voluntaria generada por la sociedad o, en todo caso, que desde allí se dirige hacia el Estado para trasladar los intereses de los sectores sociales a los que 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 (Mair, 2015). Las identidades partidarias han disminuido en todo el mundo democrático (Whiteley, 2011). El análisis de los datos disponibles de participación real en partidos ofrece cifras todavía más ilustrativas. Por ejemplo, en el caso argentino, aunque cerca de 25 % de los votantes están registrados como afiliados a algún partido, sólo 4.6 % reconoce tener alguna participación activa en alguno de ellos (Latin American Public Opinion Project, 2012). En forma concomitante, los partidos aparecen una y otra vez en el fondo de los *rankings* que miden la confianza ciudadana en las instituciones (Zovatto, 2018:137).

Es notable que, en perspectiva histórica, estos cambios estén ocurriendo 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, 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 indicadores y otros 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 (Drummond 2006; Cheresky 2006); sin embargo, otros autores han matizado esta conclusión.

Lo que algunos observan como una crisis podría en verdad tratarse de una transformación (Manin, 1997: 237-287). Esta variación estaría signada por una necesaria adaptación de los partidos a las condiciones cambiantes y crecientemente complejas en las que se desempeñan. Los partidos habrían buscado compensar su creciente debilidad en la sociedad afianzando su posición en la esfera estatal, en términos tanto materiales como funcionales (Mair, 1997; Katz y Mair, 2015).



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 (Kopecký *et al.*, 2012).

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 valorados 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 (Rosanvallon, 2015: 30). Precisamente a partir del acceso a la estructura del aparato del Estado y a su desempeño en ésta, las organizaciones partidarias aseguran su supervivencia, tanto en términos de recursos como de legitimidad.

Así, los partidos se consolidan como agencias de gobierno semiestatales. 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 (Van Biezen, 2004).

La transformación en la naturaleza de los partidos y 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 se mencionó, resulta imprescindible adecuar la legislación al nuevo contexto, tanto a 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.

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

La hipótesis central de este trabajo sugiere que en 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 ocupa de evaluar si este es el caso y en qué medida. Las bases del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2020) y las del sitio <partylaw.org>, desarrollado en la Universidad de Leiden, constituyen las fuentes principales para el estudio.

El proyecto analiza cada una de las reformas ocurridas desde las transiciones democráticas en el conjunto de países de la región, a efectos de determinar si efectivamente puede identificarse una transformación en el paradigma normativo. De acuerdo con el estado actual del proyecto, este capítulo se concentra en *a)* presentar el marco teórico y conceptual, tal como se hizo en las secciones anteriores y *b)* presentar evidencia correspondiente al caso argentino con referencias comparativas al resto de la región para tres dimensiones: los requisitos para la creación de partidos, el financiamiento, y los mecanismos de selección de candidatos.

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

La turbulenta historia institucional de Argentina durante el siglo XX incluyó un importante número de normas reguladoras de la actividad de los partidos. 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 16.652, en 1964. Al momento de la recuperación democrática, en 1983, estaba en vigencia la ley de facto 22.627, promulgada en agosto de 1982, que servía de marco jurídico para la participación de los partidos en el proceso de transición a la democracia. 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*, número 23.298. El mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó al proyecto de ley señalaba que “la regulación está impregnada en el espíritu de libertad”. En consonancia con ello, el informe redactado en las comisiones legislativas que acompañó al dictamen sostenía que la ley se basaba en el principio de autonomía partidaria y de libertad política. Como muestra, Mario Justo López, en su estudio sobre el proceso político que dio lugar a esta ley, los principios mencionados se plasmaron en una ley mucho más acotada que su antecesora. Mientras que la Ley 22.627 totalizaba alrededor de cien mil caracteres, la 23.298 se limitaba a treinta mil (López, 2014). El periodo democrático se iniciaba con una legislación sobre partidos propia del paradigma liberal. Desde entonces se han producido cambios en las siguientes tres dimensiones analizadas.

a. Los requisitos cuantitativos para crear organizaciones partidarias

La Ley 23.298, aprobada en 1985, planteó 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 permite conformar un partido nacional, único autorizado para competir por la presidencia de la nación. En la versión original de la ley, los partidos de distrito perderían su personería en caso de no alcanzar 2% en dos elecciones sucesivas en el distrito. Estos requisitos suponían una reducción significativa con respecto a los de la Ley de facto 22.627/82,<sup>3</sup> y se inscribían dentro del modelo o paradigma liberal-permisivo que, como se mencionó anteriormente, orientaba esta norma. Con el transcurso del tiempo, y 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 (Leiras, 2007; Mustapic, 2013).

En el segundo semestre de 2009, el gobierno promovió una amplia reforma política que incluyó un incremento en los requisitos cuantitativos para crear y conservar partidos. La reforma fue explícitamente 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 político (Abal Medina *et al.*, 2010).

Para lograr la aprobación del proyecto, el partido gobernante (Frente para la Victoria-PJ) aceptó reducir algunas de las exigencias planteadas en el proyecto original, 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 que compartía el diagnóstico en cuanto a la

---

<sup>3</sup> La Ley 23.298 disminuyó a la mitad, de dos millones a 1 millón, el número máximo de electores inscriptos a considerar para establecer el 4 por mil de adhesiones necesarias en cada distrito. Como han mostrado recientemente Degiusti y Scherlis (2019), este límite está fuertemente relacionado con el mayor número de partidos en los distritos más poblados del país. A su vez, eliminó el requisito de afiliaciones sustituyéndolo por el de meras adhesiones, que cada ciudadano podía otorgar a varios partidos cada vez. Finalmente, eliminó la exigencia de la Ley 22.627 de contar con un total de afiliados del 2 por mil del total de inscriptos en el registro nacional de electores para obtener el reconocimiento como partido nacional.

necesidad de reducir el número de partidos fijando condiciones más estrictas para su creación y presentación de candidaturas.<sup>4</sup>

De acuerdo con sus objetivos explícitos, la reforma aumentó los requisitos para crear y mantener partidos con reconocimiento legal. Para ello se reemplazó la exigencia de un número determinado de adhesiones por igual cantidad de afiliaciones.<sup>5</sup> 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. 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 % de votos válidos que los partidos deben superar para poder presentar a sus candidatos en las elecciones generales.

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 con el argumento de que la exigencia de ciertos niveles de representatividad resulta razonable para evitar la dispersión de las voluntades ciudadanas.<sup>6</sup> Pero, en todo caso, el argumento de elevar las barreras de acceso con el fin de dotar al sistema político de mayor estabilidad y funcionalidad responde 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.

---

<sup>4</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. [...] 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.

<sup>5</sup> Lo supieran o no los legisladores, tal como se advirtió en la nota 3, esta disposición estaba presente en la ley de facto 22.627, reemplazada por la 23.298 en 1985.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el fallo de la Cámara Nacional Electoral 4468/2011 (Causa Partido Demócrata Cristiano, Jujuy).

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 2, en los últimos 15 años Colombia, México, Perú y Uruguay también elevaron estos requisitos.

TABLA 2. Aumento de los requisitos para crear partidos en países latinoamericanos

<i>País</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Contenido de la reforma</i>
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 2% para mantener registro por sí solos).
	2014	Aumento de requisito de votos para mantener registro, de 2 a 3%.
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 o un parlamentario para retener personería.
	2005	5% de votos o 5% de parlamentarios (6 parlamentarios) para retener personería.
	2009	De 1 a 3% de miembros del padrón para obtener y conservar personería.
	2016	De 3 a 4% de miembros para obtener personería. 1% más de votos por cada miembro de alianza para retener personería.

<i>País</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Contenido de la reforma</i>
Perú	2019	5 % de votos + 5 % de parlamentarios para retener personería. Mayor presencia territorial. De 2/3 a 4/5 de departamentos.
Uruguay	2009	Incorpora requisito de 0.5 % de afiliados para reconocimiento.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2018) y de la legislación respectiva.

En México, Colombia y Perú las reformas fueron drásticas, duplicando o triplicando a través de sucesivas reformas los requisitos cuantitativos, tanto en términos de adhesiones, miembros o votos, como en términos de presencia territorial a lo largo de distritos electorales. Por supuesto, cada una de estas reformas puede y debe ser comprendida en el contexto político particular en el que tuvo lugar. Pero no puede dejar de notarse que en todos los casos se trata de establecer barreras de acceso más severas, en nombre de la estabilidad y la funcionalidad del sistema político.<sup>7</sup> En cambio, ningún país de la región, desde la segunda mitad de la década de 2000, ha tomado medidas para reducir sensiblemente 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 por muchos de los académicos más influyentes en este campo en los diferentes países de la región.<sup>8</sup>

#### *b.* 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*. 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, 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

<sup>7</sup> Sobre estas reformas en Argentina, Colombia, México y Perú, véase Scherlis (2014).

<sup>8</sup> Tal ha sido recurrentemente el caso de Fernando Tuesta en Perú, de Ana María Mustapic en Argentina o de Humberto de la Calle en Colombia, por citar sólo algunos ejemplos.

régimen legal supuso un esquema con fuerte primacía del financiamiento privado. Este esquema no podría señalarse como ejemplo típico del paradigma liberal, por la presencia de ciertos aportes públicos. Pero estos aportes 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 de la Constitución nacional argentina reconoció a los partidos políticos destacándolos 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. 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, que, a través de sus fallos, fue llamando la atención sobre las diferentes cuestiones que debían ser contempladas en este campo.<sup>9</sup>

Entre los años 2002 y 2006 el Congreso argentino sancionó dos leyes de financiamiento de los partidos políticos que, en términos generales y en lo que a los fines de este artículo importan, mantuvieron características similares. La nueva normativa impuso un marco regulatorio mucho más restrictivo que el hasta entonces existente: fijó mayores controles y limitaciones a las donaciones privadas, se implementó la exigencia de nuevos y más detallados informes, se ampliaron las restricciones en cuanto a posibles donantes y se definieron topes 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, en forma concomitante, se definieron topes de gastos, tanto para el funcionamiento regular de los partidos como para las campañas. Esto 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. Las leyes de 2002 y 2006 mantuvieron el esque-

---

<sup>9</sup> Se destaca especialmente la sentencia de la Cámara Nacional Electoral, Partido Nacionalista Constitucional, 3010/2002.

ma previo general de financiamiento mixto, aunque lo hicieron fortaleciendo en forma significativa el rol regulador del Estado. La reforma de 2009, a través de la Ley 26.571, implicó un paso decisivo en esta misma dirección.

Entre las disposiciones más relevantes de la Ley 26.571 se destaca, por un lado, la completa prohibición para las donaciones de campaña de personas jurídicas y, por el otro, la prohibición 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 diez por ciento de la programación en estos medios (una mitad igual para todas las fuerzas y otra mitad en razón de los votos obtenidos en elecciones anteriores). Estas reformas consagraron un consenso respecto a la necesidad de una decidida participación estatal en la gestión de las campañas y de la vida partidaria más en general.<sup>10</sup>

En los últimos veinte 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 3, al menos siete países establecieron topes de gastos, al menos ocho incrementaron los mecanismos de financiamiento público, al menos nueve dispusieron limitaciones para los aportes privados, y también nueve restringieron severamente o prohibieron directamente la compra de espacios en medios audiovisuales para la propaganda de campaña.

TABLA 3. Reformas recientes sobre el régimen de financiamiento partidario en América Latina

<i>País</i>	<i>Introducción o incremento del financiamiento público</i>	<i>Topes de gastos de campaña</i>	<i>Límites a los aportes privados/prohibición a empresas</i>	<i>Restricción a la compra de espacios audiovisuales para propaganda</i>
Argentina	2009	2002-2006	2002/2009	2009
Brasil	2017	2017	1997/2017	1995
Colombia	2011	2004-2011	2003	2005

<sup>10</sup> Cuando en mayo de 2019 el Congreso argentino aprobó una reforma al régimen de financiamiento (Ley 27.504), este consenso no fue puesto en discusión. La reforma eliminó la prohibición de los aportes de empresas, pero la argumentación para hacerlo se basó en la imposibilidad de evitar que esos aportes tengan lugar, y no con un planteo doctrinario sobre la libertad de los partidos para recaudar dinero. De hecho, el resto de las reformas se orientó a fortalecer los controles y la rendición de cuentas, prohibiendo, por ejemplo, los aportes en efectivo.



<i>País</i>	<i>Introducción o incremento del financiamiento público</i>	<i>Topes de gastos de campaña</i>	<i>Límites a los aportes privados/ prohibición a empresas</i>	<i>Restricción a la compra de espacios audiovisuales para propaganda</i>
Chile	2003	2003	2003/2016	2003
Ecuador		2009	2000	2009
México	2007	2008	1996/2014	2007
Paraguay	1996	2012	1996	2001
Perú	2003		2004/2017	2018
Uruguay	2009		2009	2004

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021) y de la legislación respectiva.

En todo el mundo democrático se ha ampliado la legislación sobre financiamiento político (Falguera, 2015). Los costos cada vez mayores de la actividad política, 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 causas usualmente citadas como justificación de esta ampliación (Van Biezen, 2004; Zovatto, 2018: 369-372). 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 liberal o permisiva sigue contando con numerosos 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. La restricción a los aportes de campaña ha sido allí interpretada por la Corte Suprema como una restricción a la libertad de expresión.<sup>11</sup> 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* 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.

<sup>11</sup> En especial el célebre fallo del caso *Citizens United vs. Federal Election Commission*, 2010, Corte Suprema, 558 U.S. 08-205.

c. Selección de candidaturas

La ley de partidos de 1985 establecía, respecto a la selección de candidaturas, sólo directivas generales, mencionando el requisito de un “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>12</sup> En los hechos, la norma operaba en forma 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 verdad, desde el comienzo de la democracia de masas en los albores del siglo XX, en 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.

La idea de regular los mecanismos de selección de candidatos ganó aliento con la profunda crisis política de fines de 2001. Al calor de dicha crisis, el Congreso 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 éstos los únicos que tienen la potestad de ejercer sus actividades conforme a su conveniencia política”.<sup>13</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. La 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 que impone a los partidos la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) fue nuevamente

<sup>12</sup> Véase por ejemplo el fallo de la Corte Suprema, 2000, “Partido Liberal y osts”, *La Ley*, 2000-D, 876.

<sup>13</sup> Fallo de la Cámara Nacional Electoral “Salvatierra”, *La Ley*, 2002-F, pp. 751-775.

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 pudieran votar sin restricciones en las internas de otros partidos. 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>14</sup> En Argentina, en cambio, la reforma no generó mayor debate y no hubo ninguna fuerza política, así como 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.

Lo ocurrido en el campo de la selección de candidatos en Argentina es un caso extremo en el derecho comparado,<sup>15</sup> pero es también claro que forma parte de una tendencia regional hacia la mayor intervención del Estado en los mecanismos de selección de candidatos. En un trabajo reciente, Flavia Freidenberg (2016) 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 4, al menos nueve países sancionaron en los últimos 20 años normas que regulan el tema, normalmente imponiendo alguna forma de elección directa.

---

<sup>14</sup> Véase fallo del caso California Democratic Party vs. Jones, 2000, 530 U.S. 567.

<sup>15</sup> Aunque el 27 de agosto de 2019 el Congreso del Perú aprobó la Ley 30.998 a través de la cual estableció un esquema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias muy similar al vigente en Argentina, no obstante, su implementación de acuerdo con la misma ley será progresiva y sólo tendría vigencia plena después de 2021.

TABLA 4. Incorporación de normas sobre selección de candidatos

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Mecanismo incorporado</i>
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	2012/2016	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
Perú	2019	Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para partidos y ciudadanos, administradas por el Estado.
Uruguay	1996	Primarias abiertas y simultáneas, obligatorias para partidos, optativas para ciudadanos. Administradas y financiadas por el Estado

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Freidenberg (2016), Zovatto (2018) y la revisión de la legislación respectiva.

Como surge de la tabla, solamente Honduras y Perú adoptaron mecanismos 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.

## V. UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA REGULACIÓN PARTIDARIA

Existe un creciente campo de estudios que intenta explicar cuándo y por qué se producen ciertas reformas institucionales (Scherlis, 2014b). Naturalmente, cada reforma tiene sus propias causas, y puede ser explicada como un fenómeno particular. Pero, ante la tendencia generalizada hacia una regulación cada vez más minuciosa de la actividad partidaria, resulta oportuno observar estas reformas como parte de un amplio proceso común.<sup>16</sup>

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 y la que los propios legisladores consideraron que debía primar al momento de legislar (López, 2014). Su horizonte normativo ofrecía un repertorio de opciones signadas por el paradigma o modelo de regulación liberal-permisivo. 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. Treinta años más tarde, una serie de reformas han ido restringiendo sustantivamente el margen de autonomía partidaria.

Se observa también que el desarrollo de esta legislación en Argentina forma parte de una tendencia amplia en el sentido de hacer de los partidos un objeto de regulación minuciosa. La tabla 5 resume los cambios principales que se han dado como tendencia en la región en las tres dimensiones analizadas.

---

<sup>16</sup> En un sentido similar, véase Molenaar (2017: 77).

TABLA 5. Cambios en el paradigma de la regulación partidaria en América Latina

	<i>1985</i>	<i>2018</i>
Requisitos para la creación y el mantenimiento	Requisitos mínimos que mostraran el apoyo de un conjunto limitado de ciudadanos.	Las reformas apuntan a reducir el número de partidos en nombre de la estabilidad y la funcionalidad del sistema.
Financiamiento	Escasos controles al financiamiento privado y a los gastos. Baja influencia del financiamiento público.	Las reformas imponen límites y controles más estrictos sobre aportes privados y gastos. Aumenta la participación del Estado en los aportes y, sobre todo, en la distribución de los espacios en medios.
Selección de candidatos	Directivas muy laxas sobre la necesidad de implementar formas democráticas.	Imposición de diversos mecanismos para democratizar los partidos, incluyendo en ocasiones primarias abiertas.

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de la legislación comparada.

El cambio en los esquemas regulatorios resulta evidente y ha sido advertido por diferentes autores. Al comentar la incorporación de legislación específica sobre partidos y sobre financiamiento en Bolivia a fines de la década de 1990, Salvador Romero Ballivian indica que estas normas “se inscribieron en una tendencia continental que apuntó por un lado a regular la vida partidaria [...] y por otro lado a financiar públicamente la actividad partidaria y ejercer controles sobre el impacto del dinero en la política”. Estos cambios, siguiendo con el mismo autor, habrían sido parte de un “espíritu del tiempo internacional” (2011: 98). En similar sentido puede leerse el comentario de Haya de la Torre citado al comienzo del capítulo. De diferentes modos, los autores expresan la existencia de un cambio en la perspectiva dominante respecto a la conveniencia de regular la actividad partidaria. Sin embargo, no se ha intentado mayormente comprender ni sistematizar este fenómeno regional ni comprender sus causas comunes.

En este capítulo he intentado sistematizar este proceso como un cambio en el paradigma normativo. La hipótesis sugerida a lo largo del trabajo su-

pone que estos cambios responden a la transformación del rol del partido en el marco del régimen democrático. Por cierto, distintos factores pueden haber coadyuvado a que en los distintos países de la región se hayan ido incorporando instrumentos similares en materia de regulación partidaria. En términos más generales, la creciente regulación sobre los partidos parece resultar de la tensión entre la inevitabilidad de los partidos políticos como instituciones clave de la democracia moderna y su creciente incapacidad para cumplir satisfactoriamente las funciones representativas que legitiman su existencia (Van Biezen y Saward, 2008: 28). Las reformas legales sobre el funcionamiento de los partidos, que pretenden mejorar su relación con la sociedad, pueden verse como un intento de salvar dicha tensión. Es posible también pensar en hipótesis más específicas. Algunos autores subrayan la incidencia e interacción creciente de los organismos electorales que, en muchos países de la región, han devenido en instituciones prestigiosas e influyentes. A través de diferentes instancias de colaboración, estos organismos y sus integrantes, junto a otras agencias regionales como IDEA o CAPEL, han desarrollado consensos en torno a los diagnósticos y las posibles herramientas para resolver problemas comunes, lo que ha llevado a la implementación de reformas similares en diferentes países (Picado León, 2018; Romero Ballivián, 2011: 99).

En cualquier caso, lo que aparece como un hecho incontestable es que la regulación sobre la vida partidaria se ha expandido en América Latina. Más países cuentan con leyes específicas y éstas abordan múltiples aspectos antes librados a la autonomía partidaria (Zovatto, 2018: 316-318).

Muchos marcos normativos mantienen en la letra de la ley una conceptualización de los partidos políticos que proviene de los tiempos de la transición democrática. En esta perspectiva, los partidos son esencialmente “asociaciones voluntarias de ciudadanas(os) que se nuclean con personas afines políticamente para ejercer activamente su ciudadanía” (Bareiro y Soto, 2007: 593)

Sin embargo, esa concepción ha sido abandonada a la hora de regular las condiciones para la formación y el funcionamiento de los partidos. Como explica Paul Pierson, en el campo de las instituciones es más adecuado pensar en “desarrollos” que en “opciones” atemporales. Las alternativas que están sobre la mesa cambian a través del tiempo; lo que alguna vez fue una opción plausible deja de serlo en otro contexto, y lo que aparece luego como una propuesta razonable probablemente era inimaginable tan sólo unos años antes. El tiempo es una variable crucial a la hora de comprender la adopción de instituciones (Pierson, 2004: 1-16). Las distintas reformas van, a su vez, marcando un sendero sobre el cual se plantean luego

nuevas opciones (Pierson, 2004: 17-53). Un ejemplo ilustra esta afirmación: la normativa argentina de 1985 garantizaba a los partidos un aporte público para su “desenvolvimiento institucional”, pero —de acuerdo con una concepción propia del paradigma liberal— no se entrometía en cómo el partido debía usar ese dinero. En 2002 la Ley de Financiamiento 25.600 dispuso que al menos veinte por ciento de esos fondos debían ser aplicados a actividades de capacitación. En 2006 una nueva Ley de Financiamiento, la 26.215, aumentó a treinta el porcentaje de recursos que debían destinarse a capacitación, mientras que de la suma resultante un treinta por ciento debía aplicarse a jóvenes menores de 30 años. Finalmente —hasta ahora— en mayo de 2019 una nueva reforma modificó la normativa, agregando que, además del porcentaje destinado a jóvenes, otro treinta por ciento debe utilizarse para la capacitación de mujeres. Se trata, evidentemente, de disposiciones de impacto político menor, pero permiten, por un lado, graficar el cambio en el grado de injerencia de la legislación sobre la vida partidaria y, por otro, observar cómo las reformas van forjando una senda sobre la cual se plantean otras nuevas.

Si efectivamente los partidos continuaran hoy siendo esencialmente vehículos de expresión social, la imposición de elevados requisitos para su formación debería contemplarse como un cercenamiento del derecho de asociación política. Sin embargo, es 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.

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. Los propios miembros de los partidos, sobre todo los activistas de base, pero también los dirigentes, denunciarían una intromisión de los poderes públicos sobre la vida asociativa. En cambio, desde una concepción de los partidos como agencias semiestatales, 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, los que 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, 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) muchas veces han dejado de ser instituciones con fuerte arraigo social. La estatización de hecho de los partidos tiene su correlato en el campo institucional, pues supone simultáneamente una transformación del paradigma normativo respecto a estas organizaciones.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAL MEDINA, Juan Manuel, 2010, *Conferencia sobre la reforma política*, Dirección Nacional Electoral.
- BAREIRO, Line y SOTO, Lilian, 2007, “Los partidos políticos. Condiciones de inscripción y reconocimiento legal”, en NOHLEN, Dieter, THOMPSON, Joseph y ZOVATTO, Daniel, comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Heidelberg y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 588-612.
- CASAL BERTOIA, Fernando y VAN BIEZEN, Ingrid, eds., 2019, *The Regulation of Post-Communist Party Politics*, Londres, Routledge.
- CHERESKY, Isidoro, 2006, *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- COLLIER, Ruth y COLLIER, David, 1991, *Shaping the Political Arena*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- DEGIUSTTI, Danilo y SCHERLIS, Gerardo, 2019, “Los costos de formación y la variación del número de partidos políticos en las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, núm. 1 (13), pp. 157-179.
- DIX, Robert, 1989, “Cleavage Structures and Party Systems in Latin America”, *Comparative Politics*, núm. 1 (22), pp. 23-37.
- DRUMMOND, Andrew, 2006, “Electoral Volatility and Party Decline in Western Democracies: 1970-1995”, *Political Studies*, núm. 3 (54), pp. 628-64.

- FALGUERA, Elin, 2015, “Conclusiones”, en FALGUERA, Elin, JONES, Samuel y OHMAN, Magnus, eds., *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre el financiamiento político*, Estocolmo, IDEA Internacional, pp. 389-413.
- FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, eds., 2016, *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, PUCP, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Sociedad Argentina de Análisis Político y Organización de los Estados Americanos.
- FREIDENBERG, Flavia, 2016, “La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina”, en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, eds., *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, PUCP, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Sociedad Argentina de Análisis Político y Organización de los Estados Americanos, pp. 31-91.
- GUTIÉRREZ, Pablo y Zovatto, Daniel, coords., 2011, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Ciudad de México, IDEA Internacional, Organización de los Estados Americanos y UNAM.
- HAYA DE LA TORRE, Agustín, 2004, “El sistema de partidos políticos en el Perú y la nueva ley”, *Investigaciones Sociales*, año VIII (13), pp. 207-234.
- JANDA, Kenneth, 2005, *Adopting Party Law*, Washington D.C., National Democratic Institute for International Affairs.
- KARVONEN, Lauri, 2007, “Legislation on Political Parties. A Global Comparison”, *Party Politics*, núm. 4 (13), pp. 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 BERTOIA, Fernando y SCHERLIS, Gerardo, coords., *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 23-50.
- KOPECKÝ, Petri, MAIR, Peter y SPIROVA, Maria, 2012, *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT, 2012, *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas*, Vanderbilt University.
- LEIRAS, Marcelo, 2007, *Todos los caballos del rey*, Buenos Aires, Prometeo.
- LÓPEZ, Mario J., 2014, “La Ley 23298. ¿Del control estatal a la libertad política y a la autonomía partidaria?”, *Cruz del Sur. Revista de Humanidades*, año IV (6), pp. 207-248.

- MAIR, Peter, 1997, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press.
- MAIR, Peter, 2015, “La democracia más allá de los partidos”, en CASAL BERTOIA, Fernando y SCHERLIS, Gerardo, coords., *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 263-303.
- MANIN, Bernard, 1997, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial.
- MOLENAAR, Fransje, 2017, “Reforming the rules of the game. The development and reform of party law in Latin America”, tesis doctoral, Universidad de Leiden.
- MUSTAPIC, Ana María, 2013, “Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación”, en ACUÑA, Carlos, comp., *¿Cuánto importan las instituciones?*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 249-90.
- PERSILY, Nathaniel y CAIN, Bruce E., 2000, “The legal status of political parties: A reassessment of competing paradigms”, *Columbia Law Review*, vol. 100, pp. 775-812.
- PICADO LEÓN, Hugo, 2018, *Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso*, San José, IFED del Tribunal Supremo de Elecciones y Konrad Adenauer Stiftung.
- POMARES, Julia, PAGE, Julia M. y SCHERLIS, Gerardo, 2011, “La primera vez de las primarias: logros y desafíos”, *Documento de Políticas Públicas*, núm. 97, Buenos Aires, CIPPEC.
- REVISTA PARLAMENTARIO, 2009, “Hay que reordenar el sistema político”, noviembre.
- ROMERO BALLIVIAN, Salvador, 2011, “La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia”, en GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel, coords., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Ciudad de México, IDEA Internacional, Organización de los Estados Americanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 93-118.
- ROSANVALLON, Pierre, 2015, *El buen gobierno*, Buenos Aires, Manantial.
- SASKIA, Ruth y WELP, Yanina, 2014, “How participative are Latin American Populist’s in public office?”, *ECPR General Conference*, Glasgow.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer E., 1942, *Party Government*, Nueva York, Farrar and Rinehart.
- SCHERLIS, Gerardo, 2014, “Political Legitimacy, Fragmentation and the Rise of Party-Formation Costs in Contemporary Latin America”, *International Political Science Review*, núm. 3 (35), pp. 306-323.

- SCHERLIS, Gerardo, 2014b, “La teoría de la reforma electoral: una discusión sobre la literatura reciente a partir de Making Constitutions de Gabriel Negretto”, *Revista SAAP*, núm. 1 (8), pp. 301-311.
- TANAKA, Martín, 2005, *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- VAN BIEZEN, Ingrid y BORZ, Gabriela, 2012, “Models of Party Democracy: Patterns of Party Regulation in Post-war European Constitutions”, *European Political Science Review*, núm. 3 (4), pp. 327-359.
- VAN BIEZEN, Ingrid y SAWARD, Michael, 2008, “Democratic Theorists and Party Scholars: Why They Don’t Talk To Each Other, and Why They Should”, *Perspectives on Politics*, núm. 1 (6), pp. 21-35.
- VAN BIEZEN, Ingrid, 2004, “Parties as Public Utilities”, *Party Politics*, núm. 6 (10), pp. 701-722.
- WHITELEY, Paul, 2011, “Is the Party Over? The Decline of Party Activism and Membership around the Democratic World”, *Party Politics*, núm. 1 (17), pp. 21-44.
- ZOVATTO, Daniel, 2006, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Ciudad de México, IDEA Internacional y UNAM.
- ZOVATTO, Daniel, 2018, *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch.