

Instituto de Investigaciones Gino Germani  
VII Jornadas de Jóvenes Investigadores  
6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Danilo Degiusti  
UBA/ Facultad de Derecho  
[danilodegiusti@outlook.com](mailto:danilodegiusti@outlook.com)

Eje 10: Democracia y Representación

Entre la sociedad civil y el Estado: La concepción de los partidos políticos en la regulación argentina desde la transición democrática hasta la actualidad

### **Resumen**

En las últimas décadas los partidos han sufrido importantes cambios y transformaciones. De igual forma, la regulación estatal sobre los partidos tuvo sucesivas variaciones, interrelacionadas con dichos cambios, y que tácita o explícitamente, implicaron diferentes concepciones sobre qué era un partido político y cuál era su función.

En el presente trabajo se analiza cómo la legislación argentina entendió y concibió a los partidos políticos desde la transición democrática hasta la actualidad, con el objetivo de comprender la evolución de dicho proceso. Específicamente, se busca identificar las distintas concepciones y comenzar a indagar sobre las causas de sus cambios. Durante la transición, los partidos eran entendidos primordialmente como asociaciones civiles. Paulatinamente, sin embargo, ganará preeminencia la noción de partidos políticos como instituciones fundamentales para la democracia y, paralelamente, como un “servicio público” provisto, financiado y regulado por el Estado. Estas concepciones se traducen en distintos tipos de legislación; mientras la autonomía partidaria predomina en la concepción del partido como organización voluntaria de ciudadanos, la regulación estatal intensa prevalece en la concepción del partido como servicio público.

# **Entre la sociedad civil y el Estado: La concepción de los partidos políticos en la regulación argentina desde la transición democrática hasta la actualidad**

Danilo Degiustti

daniodegiustti@outlook.com

Universidad de Buenos Aires

## **Introducción**

El campo de estudios sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina, y en América Latina en general, ha experimentado en los últimos años un notable crecimiento. Este interés académico por el tema se ha reflejado fundamentalmente en dos tipos de trabajos. Por un lado, se han publicado en años recientes numerosos estudios de la rama del Derecho que describen cómo Argentina, y los demás países de la región, regulan diferentes aspectos del funcionamiento de los partidos (Zovatto, 2006a, 2006b, 2010, 2013). Por otro lado, varios autores se han concentrado en estudios de caso sobre los procesos de reforma que se han venido llevando a cabo en la legislación electoral y de partidos (López, 2013; Alessandro, 2011; Scherlis y Page, 2012). En conjunto, ambas líneas de trabajo nos permiten conocer tanto sobre los procesos de reforma desarrollados como el detalle de la legislación de cada uno de ellos. Sin embargo, en este marco no se ha formulado la pregunta sobre la existencia de tendencias en las reformas a la regulación electoral, ni, en tal caso, sobre el sentido de tales tendencias. En particular, no se ha intentado observar si y en qué medida las reformas suponen, y a la vez reflejan, una transformación en las concepciones dominantes sobre el partido político.

El objetivo de este artículo consiste por lo tanto en contribuir a cubrir dicho vacío. Es decir, comprender la evolución en la concepción legal de los partidos políticos en la Argentina contemporánea. De aquí se desprenden los siguientes objetivos específicos:

-Describir la concepción de los partidos políticos en la Constitución Nacional y en la legislación seleccionada. Señalar las diferencias con la concepción de los partidos en la legislación precedente.

-Explorar las causas que pueden haber originado los cambios en la concepción de los partidos políticos en la legislación argentina. Especialmente, cómo impactan en los procesos de reforma las transformaciones en las formas de representación y en el sistema de partidos.

-Identificar tendencias en la evolución de la concepción legal de los partidos.

Cada regulación implica un modo particular de entender a los partidos políticos, una determinada concepción, que a su vez determina un cierto alcance de la regulación: mientras la autonomía partidaria predomina en la concepción del partido como organización voluntaria de ciudadanos, la regulación estatal intensa prevalece en la concepción del partido como servicio público. Se argumentará que en el período estudiado, se ha avanzado hacia una concepción de los partidos políticos como “servicios públicos” o instituciones semi-estatales, lo que implica una regulación estatal intensa y extensa.

Se sostiene como supuesto que el concepto de los partidos expresado en la legislación no se corresponde sólo con el punto de vista estatal, sino que se trata también de cómo los partidos se conciben a sí mismos. La regulación pública por parte del Estado no es exógena a los partidos, ya que las leyes que los regulan fueron sancionadas por ellos mismos en el ejercicio de la función pública. Por lo tanto, los partidos no son sólo objetos sino también sujetos de la regulación (Katz y Mair, 2009).

A continuación abordaremos las regulaciones sobre partidos más relevantes desde la recuperación democrática: la Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP) de 1985, la Reforma Constitucional de 1994, las leyes de financiamiento y de internas de 2002 y la Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral (2009).

Para cada regulación se desarrollará el marco legal y se describirá la concepción de los partidos políticos que implica. Luego, se indagará sobre las causas que afectaron dichas regulaciones y concepciones. Para culminar, se analizará si existen tendencias que puedan comprender la evolución de las distintas concepciones de los partidos y se sintetizarán algunas conclusiones.

### **Ley Orgánica de Partidos Políticos 23.298 (1985)**

#### *Marco legal*

La ley 23.298 fue la primera específica sobre partidos políticos en Argentina. El art. 5° la define como de “orden público”. Aún se encuentra vigente, a pesar de que sufrió grandes modificaciones a través de sucesivas leyes (entre las que se destacan las leyes 23.476, 24.191, 25.611, 26.571 y 26.774).

El artículo 1° “garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos”; y garantiza a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político, así como también el derecho de obtener la personalidad jurídico-política. El artículo 2° conceptúa a los

partidos políticos como “instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional” y les otorga, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos. En el artículo 3° se indican las condiciones sustanciales para la existencia de los partidos: a) Grupo de ciudadanos, unidos por un vínculo político permanente; b) 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; y c) Reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.

La naturaleza jurídica de los partidos, abordada en los artículos 1°, 3° inc. C y 49°, se presenta en dos ámbitos diferenciados. Por un lado, los partidos existen, en tanto persona jurídica, como asociaciones civiles en los términos del art. 33 del Código Civil. Y por otro lado, para desarrollar su función principal de presentar candidatos e intervenir en las elecciones, los partidos deben revestir el carácter de persona jurídico-política (Hernández y Belisle, 2006: 201). En el mensaje que el Poder Ejecutivo envió junto al proyecto de ley, aclaraba: “la naturaleza jurídica partidaria es la de persona de derecho público no estatal” (Blando, 2002: 305).

La ley 23.298, en general, “otorga libertades amplias tanto para la constitución como cuanto para el ejercicio de las actividades de los partidos políticos en los procesos electorales” (Hernández y Belisle, 2006: 202). El criterio de exigir condiciones mínimas era acorde a la centralidad que tenía en la ley el derecho a la libre asociación política. Marcó ciertas diferencias con legislaciones anteriores de gobiernos civiles y militares, que solían ser más limitantes, proscriptivas y exhaustivas; en cambio, la LOPP se basaba primordialmente en dos principios: la autonomía partidaria, que sólo aceptaba como límites la necesidad de garantizar un mínimo de democracia interna y un mecanismo de control suficiente por la justicia electoral, para garantizar los derechos de los afiliados; y la libertad política, que resultó fortalecida con la exclusión de la mayor parte de las normas que establecían un control ideológico o doctrinario sobre los partidos políticos (López, 2013). Se trató de una ley amplia, que pretendió abarcar los aspectos más sobresalientes y necesitados de regulación para la época (Kinen, 2011: 73).

Pero más allá de esta ley marco de los partidos políticos, no existía regulación específica sobre financiamiento partidario, ni campañas electorales, ni mecanismos de selección de candidatos, que quedaban a criterio de cada partido (Alessandro, 2011).

### *Los partidos como asociación política de ciudadanos, en el marco del retorno democrático*

La ley 23.298, basada en los principios de autonomía partidaria y libertad política, entiende a los partidos políticos como asociaciones políticas de ciudadanos, que funcionan como instrumentos para presentar candidaturas a cargos públicos; por lo tanto, la regulación estatal debe ser sólo general, y no exhaustiva, debe proteger a los partidos pero no someterlos, produciendo un quiebre con la legislación anterior. De acuerdo con los modelos teóricos de partidos políticos, esta concepción se acerca al modelo de partido de masas.

Ahora bien, luego de repasar el contenido de la ley, en especial su concepción de los partidos, nos proponemos explorar cómo se llegó a ella, cuáles pueden ser las causas que permiten entender tal definición, poniendo especial atención en los patrones de representación.

Luego de la derrota en la guerra de Malvinas, la dictadura militar comenzó a delinear la salida electoral. Para ello, en agosto de 1982, dictó la ley de facto 22.627, que en líneas generales seguía la tradición jurídica basada en la teoría de la “defensa de la democracia”. Esta doctrina daba al Estado amplias facultades de control sobre la vida partidaria, con la supuesta intención de defender la democracia liberal frente a los partidos anti sistema (López, 2013).

De cara a las elecciones de 1983, y luego de siete años de férrea dictadura militar, los partidos políticos tuvieron un espectacular boom de afiliaciones y grandes movilizaciones sociales durante la campaña, donde los actos de cierre tanto de la UCR como del PJ lograron movilizar más de un millón de ciudadanos. El vínculo con la sociedad civil evidenciaba ser fuerte; en cambio, el vínculo de los partidos con el Estado era débil, ya que durante el régimen militar habían sido despojados de la gran mayoría de los cargos públicos en los distintos niveles de gobierno. En la campaña electoral de 1983, el patrón de competencia electoral de los principales partidos estaba definido por la capacidad de movilización de afiliados, más allá de la creciente publicidad en los medios de comunicación. La norma, al facilitar y automatizar el trámite de afiliación, aparecía como “típica de los partidos de afiliados o de aquellos donde los afiliados son fundamentales para la existencia misma de los partidos” (Kinen, 2011:77). Ya iniciado el gobierno democrático de Raúl Alfonsín, se había impuesto la idea de reemplazar la legislación de facto, sobre todo en temas políticos. No obstante, salvo algunos pedidos de partidos pequeños para reducir los requisitos cuantitativos, no se habían registrado importantes impugnaciones a la ley de facto. Así, sin demasiado debate, en 1985 el Poder Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de Ley Orgánica de los Partidos Políticos (LOPP), que fue aprobado velozmente en ambas cámaras con pequeñas modificaciones. Para la redacción del proyecto el Ministerio del Interior había requerido la opinión de los partidos

políticos. La regulación estaba basada en el espíritu de la libertad, por lo que contenía menos normas que la vigente y dejaba mayor margen de acción para los partidos. El informe redactado en las comisiones resumía que la ley “se basaba en cinco postulados: autonomía partidaria, libertad política, democracia interna partidaria, control partidario suficiente y publicidad de los actos partidarios” (López, 2013). Así, la ley 23.298 fortaleció la libertad política al desaparecer la mayor parte de las normas que pretendían establecer un control ideológico o doctrinario sobre los partidos políticos. También se reforzó la autonomía partidaria recobrando los partidos la capacidad de organizarse y manejarse de acuerdo a sus propios criterios (López, 2013).

En cuanto a la posición del partido entre la sociedad civil y el Estado, prevalecía el rol de mediador, que se evidencia en la LOPP con la definición de los partidos como “instrumentos” que tenían la función específica de presentar “candidatos para cargos públicos electivos”.

### **Reforma Constitucional (1994)**

#### *Marco legal*

En 1994, con la reforma de la Constitución Nacional, aparecen expresamente los partidos políticos en la carta magna. Vale destacar que en todo el resto de los países latinoamericanos la constitucionalización de los partidos ya había tenido lugar.

El artículo 38 de la CN define a los partidos políticos como “instituciones fundamentales del sistema democrático” y les otorga una serie de derechos y obligaciones, que a su vez son el marco para nuevas leyes específicas. A continuación transcribimos el artículo completo:

**“Art. 38.-** Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.”

En primer lugar, la definición es contundente: la democracia argentina no parece posible sin partidos políticos. En cuanto a la naturaleza jurídica, más allá de ser definidos genéricamente como “instituciones”, se entiende que son instituciones con personería jurídica y política de derecho público, además de ser una expresión de la libertad de asociación con fines políticos en los términos del art. 14 de la CN (Kinen, 2011).

En el siguiente párrafo, se garantiza la libertad para la creación de los partidos y el ejercicio de sus actividades, siempre en el marco del respeto a la CN. En este segundo párrafo se enumeran derechos y privilegios que se confieren en forma indistinta o sucesiva, según el caso, a los partidos y a sus afiliados. Son éstos quienes tienen derecho a la organización democrática de los partidos y a una representación de las minorías en los órganos partidarios. Pero también son los partidos los que tienen derecho a una representación de las minorías en los órganos del poder estatal y son los partidos, al igual que los ciudadanos, los que tienen derecho a postular candidatos, a acceder a la información y a difundir sus ideas (López, 2001: 488). Algunos juristas interpretan de este artículo el privilegio para los partidos de poseer la competencia exclusiva para la postulación de candidatos.

Luego, se establece la obligación del Estado a contribuir al sostenimiento económico de las actividades partidarias, y especialmente de la capacitación de los dirigentes. Finalmente, los partidos deben dar publicidad del origen y destino de sus fondos, como contraprestación de la contribución estatal, y con el objetivo de mostrar transparencia hacia la sociedad.

#### *Los partidos como “instituciones fundamentales para la democracia”*

Comenzaremos con un abordaje sobre los cambios en las formas de representación que nos permita entender cómo era la relación entre la sociedad y los partidos hacia 1994. Luego, veremos cómo esta situación impacta en la reforma constitucional y su concepción de los partidos, marcando diferencias con respecto a la LOPP.

Desde 1983, los partidos argentinos se acostumbraron a convivir en democracia. Hacia 1987 existía consenso entre los distintos partidos sobre la necesidad de reformar la constitución. Sin embargo, la crisis económica y social de 1988/9 paralizó el proyecto. En 1989, el presidente Raúl Alfonsín (UCR) le entregó el mando al presidente electo Carlos Menem (PJ). Luego del triunfo oficialista en las elecciones legislativas de 1991 y 1993, Menem y el PJ se mostraban dispuestos a lograr la reelección a cualquier costo. Pero para ello se debería conseguir una mayoría especial en el Congreso que declarara la necesidad de reforma constitucional y convocara a elecciones de constituyentes. El líder del principal partido opositor, Raúl

Alfonsín, negoció junto a Menem los puntos a reformar, en lo que se denominó “Pacto de Olivos”. Pero más allá del acuerdo entre líderes, vale la pena resaltar que se trató también de un acuerdo entre los dos principales partidos políticos argentinos. Como nunca antes, se trató de una reforma llevada a cabo por los partidos políticos (principalmente el PJ y la UCR, pero también los partidos emergentes de centroizquierda y centroderecha, Frente Grande y Modín). Sin embargo, mientras los principales partidos negociaban y parecían fortalecidos desde el aspecto institucional, la sociedad comenzaba a desconfiar cada vez más de ellos. El “Pacto de Olivos” era entendido desde la sociedad civil como un acuerdo entre líderes, concertado a espaldas de la ciudadanía. La falta de confianza debilitó las identidades partidarias, especialmente en la UCR, lo que permitió la emergencia del Frente Grande como tercera fuerza nacional, al denunciar el “pacto bipartidista”.

Desde una dimensión teórica, podemos hablar de la imposición del modelo de partido “atrapa todo” o “profesional electoral” y la crisis del partido de masas. Si éste estaba definido principalmente por su encarnación en la sociedad civil, cuando esa relación comienza a debilitarse el modelo entra en crisis. A diferencia de los partidos de masas, los partidos “atrapa todo” no son tanto los representantes de la sociedad civil actuando y penetrando en el Estado, sino que actúan como intermediarios entre la sociedad y el Estado, incluso ya financiándose a través de éste (Katz y Mair, 1997). Estas transformaciones se evidenciaron en los partidos argentinos tradicionales que habían surgido como partidos de masas, como el PJ y la UCR. Pero el concepto de partido “profesional electoral” se adecuaba mucho más al Frente Grande (Abal Medina y Castiglioni, 1999).

En 1994 los constituyentes, al debatir la constitucionalización de los partidos políticos, eran conscientes del desprestigio y desconfianza que generaban en la sociedad. Enrique Cardesa, convencional constituyente por Buenos Aires del Frente Grande, asumía: “no siento que la inclusión de este tema en la Constitución Nacional obedezca a un estado actual de fortaleza de los partidos políticos. Estoy convencido de que, lamentablemente, desde 1983 hasta la fecha los partidos políticos han ido perdiendo representatividad y se ha ido abriendo una brecha entre éstos y la comunidad nacional. (...) De todas maneras, creo que éste es un reconocimiento a los partidos políticos, a su historia, a lo mucho que han hecho por mantener la democracia en nuestro país” (Convención Nacional Constituyente, 22/7/1994). En el mismo sentido se pronunciaba Antonio Cafiero, convencional del PJ: “Ya no se habla del político como se solía hablar tiempos atrás, como del hombre que trataba de interpretar en la vida pública las aspiraciones y las necesidades de la gente. Hoy estamos en la mira de muchos

que no creen ni en la política ni en los políticos (...) ¿Los políticos hemos sabido o sabemos a esta altura de nuestro desarrollo procesar los cambios tan profundos que se están dando en la sociedad moderna?” (Convención Nacional Constituyente, 22/7/1994).

No obstante algunos cuestionamientos de partidos minoritarios que surgieron en la Convención, sobre la pertinencia de la exclusividad de candidaturas partidarias y el financiamiento estatal, los partidos políticos fueron incorporados finalmente a la Constitución Nacional en 1994. El artículo 38 de la constitución reformada, como ya vimos, define a los partidos políticos como “instituciones fundamentales del sistema democrático”, lo que produce un cambio en la concepción con respecto a la LOPP. En primer lugar se utiliza el concepto de “instituciones” en vez de “instrumentos”; la idea de mediación se diluye ante la “institución” cada vez más cerca del Estado. En segundo lugar se modifica el adjetivo calificativo de “necesarios” a “fundamentales”. Finalmente, se da mayor envergadura al lugar del partido en el sistema político, ya que la LOPP definía su función en torno a la “política nacional” y la reforma en relación al “sistema democrático”. Entonces, no sólo se le da jerarquía constitucional a los partidos políticos, sino que además se los incorpora con una concepción más relevante de su función en el sistema democrático en comparación con la legislación vigente hasta el momento. Aquí resulta interesante observar a los partidos como sujetos y objetos de la regulación. Como ya dijimos, la reforma del 94 fue, como ninguna otra, llevada a cabo por los partidos políticos. Y a su vez, regularon sus propias condiciones de existencia, por lo que no sorprende que se hayan garantizado protección legal y ciertos privilegios (Scherlis, 2009: 145), como por ejemplo, el financiamiento estatal y la exclusividad de candidaturas para cargos públicos.

Los partidos, principalmente por la declinación de los niveles de participación y compromiso de la ciudadanía con las actividades partidarias, se vieron en la necesidad de buscar nuevos recursos y fuentes de legitimidad. Dado su rol en los gobiernos y en las legislaturas, los partidos fácilmente se volcaron hacia el Estado (Mair y Katz, 1997). Así se comprende la contradicción que señalaba el constituyente Cardesa: los partidos adquieren reconocimiento constitucional justo en un momento donde perdieron credibilidad y representatividad en la sociedad.

Además el art. 38 incorpora aspectos que no habían sido contemplados en la LOPP, como la representación de las minorías dentro de los partidos y la obligación de dar publicidad del patrimonio, y del origen y destino de sus fondos, que aparece como contraparte de la garantía del Estado a contribuir al sostenimiento económico de los partidos. Es decir, los aportes

públicos conllevan transparencia y difusión de las finanzas partidarias, que se vuelven un asunto público.

Así, los partidos comienzan a ser entendidos en la regulación, no ya como asociaciones políticas de ciudadanos o instrumentos mediadores entre la sociedad y el Estado, sino como un “bien o servicio público”, proveído y sostenido por el Estado para el funcionamiento del régimen democrático (Van Biezen, 2004: 702). “El Estado reconoce la importancia de los partidos y por lo tanto los financia y garantiza su reproducción” (Scherlis, 2009: 146), mientras los ciudadanos descreen de los partidos, pero los toleran como un mal necesario para el funcionamiento de la democracia.

### **Leyes de reforma política post-crisis (2002)**

#### *Marco legal*

Como señalamos en el apartado anterior, la incorporación de nuevos derechos y garantías de los partidos en la Constitución fue el puntapié inicial para el incremento de la legislación secundaria. En cuanto a la democracia interna de los partidos, la ley 25.611 del año 2002 estableció internas abiertas, simultáneas y obligatorias para que los partidos seleccionen candidatos a cargos electivos. Sin embargo, dicha ley fue suspendida para las elecciones de 2003. Sólo se aplicó para las elecciones legislativas de 2005, con escaso éxito y reducida participación, ya que el voto no era obligatorio. Finalmente, la ley 25.611 fue derogada en 2006. En materia de financiamiento se dictó la ley 25.600 en 2002, luego abrogada y reemplazada por la ley 26.215 sancionada en 2006 (a su vez, reglamentada por los decretos 936/2010 y 445/2011).

Estas leyes, por su carácter acotado, no explicitaron una nueva concepción de los partidos, pero sí reforzaron la noción que impuso la reforma constitucional. De hecho, tanto el financiamiento partidario como la competencia para la postulación de candidatos eran temas contemplados en el art. 38.

#### *Crisis de representación y reforma política*

Estas leyes de reforma política del año 2002 sólo pueden entenderse en el marco del estallido de la crisis de representación que sufrió el país en 2001. La nueva legislación tenía la intención de mostrar un gesto de apertura de los partidos hacia la sociedad: transparentar sus finanzas y su democracia interna para seleccionar candidatos.

Mientras los partidos retenían el control sobre la presentación de candidaturas y sobre la organización del gobierno y del congreso, fueron perdiendo relevancia como vehículos de

representación, instrumentos de movilización y canales de articulación y agregación de intereses (Van Biezen y Kopecký, 2007). Este proceso fue denominado como “crisis” o “metamorfosis” de la representación y sus principales indicadores son: el quiebre de las identificaciones partidarias; la erosión de los clivajes tradicionales; crecientes niveles de volatilidad electoral; rápida declinación del número de afiliados y deterioro de la relación entre los partidos y las organizaciones civiles. Las funciones de representación de los partidos declinaron mientras su rol institucional o procedimental se incrementó. Esto refleja un proceso de transformación organizacional de los partidos que da señales de debilitamiento de los vínculos con la sociedad, mientras paralelamente se intensifican los vínculos con el Estado: los partidos aseguran su supervivencia, tanto en términos de recursos como de legitimidad, a través del acceso y permanencia en la estructura del aparato estatal. En síntesis, se trata de un mutuo retiro: los ciudadanos se alejan de los partidos políticos (y de los asuntos políticos en general) mientras que los partidos como organizaciones se retiran de la sociedad hacia las oficinas de gobierno (Scherlis, 2009: 145).

Como señalamos, en Argentina el declive de las identidades partidarias y de la confianza en los partidos tuvo un despegue crucial con el Pacto de Olivos, más allá de que existían indicios previos. Sin embargo, el pico de la crisis de representación llegó en el año 2001. Las elecciones legislativas de ese año marcaron un récord: el número de abstenciones se incrementó del 18.4 al 26.3%; los votos en blanco y anulados sumaron el 22 % del total, mientras que en 1999 dicha proporción había sido del 6.6 %. De modo que alrededor de 4.000.000 de personas, cuatro veces más que en las elecciones anteriores, eligieron no pronunciarse por nadie. Sobre un padrón electoral de 25 millones votó el 74%, no concurrieron 6.500.000 y hubo 14.500.000 votos positivos (58 %) (Degiustti, 2010).

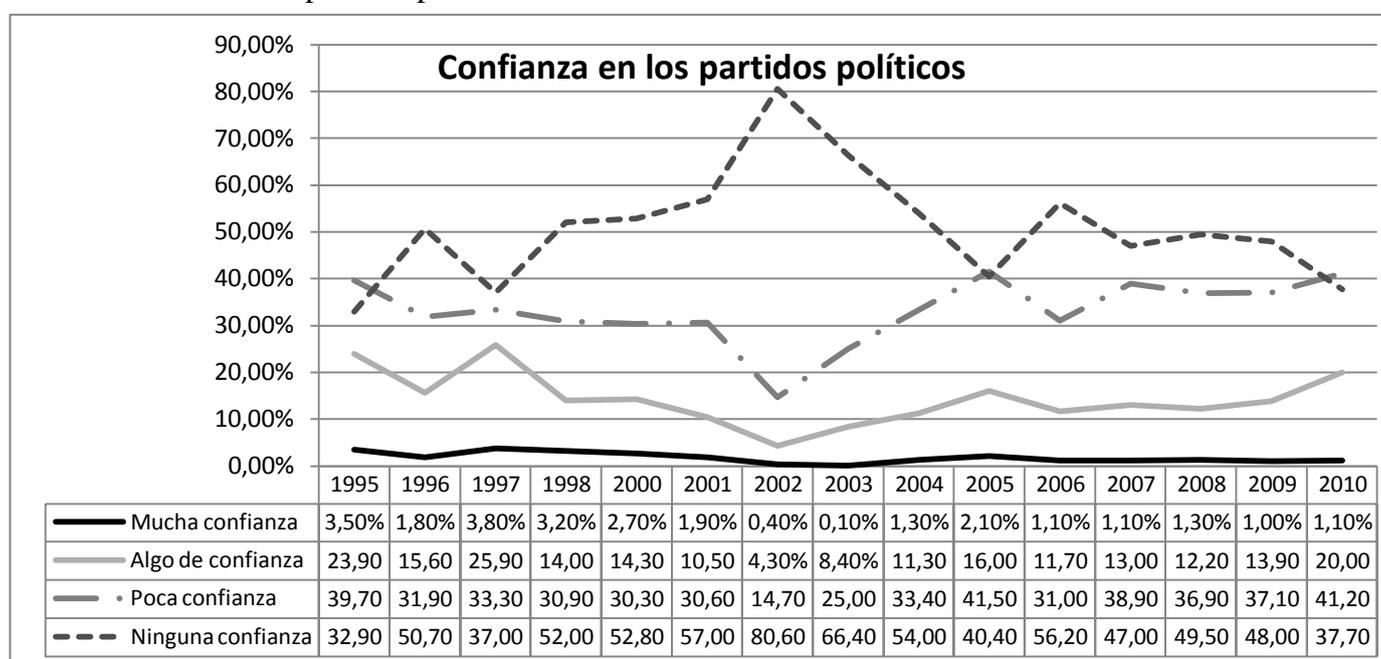
Hacia fines de 2001, en el marco de una crisis política, social y económica sin precedentes, Fernando De la Rúa (UCR) renunció a la presidencia ante la exigencia popular de “¡Que se vayan todos!”. Luego de interinatos fallidos, a principios de 2002 asumió Eduardo Duhalde (PJ), designado por el Congreso para completar el mandato hasta 2003. Con la intención de recomponer el vínculo con la ciudadanía, prometía encarar amplias reformas políticas y abrir los canales de representación. Tal es así, que en febrero de 2002, en un mensaje transmitido por cadena nacional, proponía una reforma constitucional que evaluara adoptar la forma parlamentaria de gobierno. Finalmente, ante el desvanecimiento de la presión popular, el Congreso aprobó una reforma mucho menos ambiciosa, que se redujo a una ley de financiamiento (25.600) y una ley de internas abiertas, simultáneas y obligatorias (25.611)

para todos los partidos políticos (siempre y cuando se presentaran dos o más listas internas para una misma categoría). Esta última, además, eliminó la obligatoriedad de obtener al menos el 2 por ciento de los votos en cinco distritos durante dos elecciones consecutivas, como requisito para que los partidos políticos nacionales no pierdan la personería jurídico-política. Esto contribuyó a acelerar la fragmentación del sistema de partidos, multiplicando la creación de “sellos de goma” electorales y por ende, el número de partidos nacionales (Scherlis, 2013).

En el siguiente gráfico se ilustra este deterioro de la confianza de la ciudadanía argentina en los partidos, desde 1995 a 2010, con picos en el año 2002.

Gráfico 01

Confianza en los partidos políticos



Fuente: Latinobarómetro <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>

No casualmente, en el año 2002, con un pico de desconfianza hacia los partidos del 81%, se dictan estas leyes de financiamiento y de internas abiertas. Paradójicamente, no obstante la desconfianza hacia los partidos, la amplia mayoría de la ciudadanía, en el mismo lapso, sostenía que sin partidos políticos no podía haber democracia. Es decir, que más allá del descontento con los partidos, se mantenía el reconocimiento de su rol en la democracia representativa.

Sin embargo, a partir de 2003, al asumir la presidencia Néstor Kirchner y recomponer la legitimidad presidencial, acompañado por un fuerte crecimiento económico, las demandas de reforma política y apertura del sistema perdieron intensidad; por el contrario, comenzó a verse

como un problema la extrema fragmentación del sistema partidario nacional. En el año 2006, la cláusula del 2% de los votos para mantener el reconocimiento se restableció, y a su vez, se abrogó la ley de internas. Si bien las internas abiertas y simultáneas sólo se aplicaron para las elecciones 2005, y con escaso éxito, vale resaltar que como ley significaron un antecedente de avance del Estado sobre la regulación partidaria, impensado antes de la “crisis de representación”. Por su parte, la ley de financiamiento 25.600 de 2002, también fue abrogada y reemplazada por la ley 26.215 del año 2006. En ambas leyes, básicamente, se garantiza y aplica la contribución estatal a los partidos que señala la Constitución, así como se limitan las contribuciones privadas y se prohíben las extranjeras. Así, el Estado ganaba preeminencia en el financiamiento partidario.

Aunque las leyes de financiamiento y de internas abordaron aspectos sustantivos del régimen electoral y de partidos políticos, la reforma política del año 2009 fue la única que trató de manera integral diferentes aspectos de los mismos (Alessandro, 2011: 196).

### **Ley 26.571, Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral (2009)**

#### *Marco legal*

A fines de 2009 fue sancionada la ley 26.571, que modificó varios artículos de la ley orgánica 23.298, de la ley 26.215 de financiamiento y del Código Electoral (ley 19.945). Se trata de una ley amplia, ambiciosa, que aborda diferentes cuestiones sustanciales para los partidos políticos. Entre las principales modificaciones introducidas se encuentran: requisitos más estrictos para el reconocimiento y permanencia de la personería jurídico-política de los partidos; el establecimiento del sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO); el aumento de la participación estatal en el financiamiento de las campañas electorales; y la modernización del registro de electores.

El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo indicaba como objetivo principal de la reforma: regular de forma equitativa y democrática el desenvolvimiento del sistema de representación, “para aumentar la representatividad de los partidos políticos; fortalecer la democracia intrapartidaria; transparentar el financiamiento de la política; y promover la equidad y la transparencia del proceso electoral” (Pomares, Scherlis y Page, 2012: 6).

Las PASO para seleccionar candidatos a cargos públicos electivos nacionales (Presidente, senadores y diputados) fueron la mayor novedad, principalmente por su carácter obligatorio, tanto para los partidos como para los ciudadanos. El acto electoral se realiza un mismo día en

todo el país, el segundo domingo de agosto. Además actúan como filtro de la oferta electoral, ya que aquellas agrupaciones políticas que no superen el 1,5% de los votos válidamente emitidos en el distrito que corresponda, no podrán participar de la elección general.

Con el objetivo de reducir la extrema fragmentación partidaria, la ley también establece mayores requisitos para la creación y caducidad de los partidos, a partir de cuatro ejes: aumento de los requisitos para obtener la personería jurídico-política; control anual de las afiliaciones para mantener la personería; ampliación de las causales de caducidad; y mecanismo más estricto para afiliarse (Pomares, Scherlis y Page, 2012).

En materia de financiamiento, el establecimiento de primarias implica su extensión. El Estado, a través de la ley de presupuesto, debe contemplar para distribuir entre los partidos en las PASO un monto equivalente al 50% del correspondiente para las elecciones generales, además de los recursos necesarios para la impresión de una boleta por elector. Con respecto al aporte mediante donaciones, estas deben provenir de personas físicas que sean identificables mientras que se prohíbe que lo hagan personas de existencia ideal (Kinen, 2011). Como financiamiento público indirecto, la ley establece que el Estado garantiza a todos los partidos espacios de publicidad en medios audiovisuales (un 50% por igual a todos los partidos, y el 50% restante de forma proporcional a sus últimos resultados electorales). Además, se prohíbe la contratación privada de estos espacios. Así, se les quita a los partidos la mayor carga económica de la campaña electoral (Alessandro, 2011: 200).

#### *Los partidos como “servicios públicos”*

El 28 de junio de 2009, el oficialismo había sido derrotado en las elecciones legislativas. Néstor Kirchner, como candidato a primer diputado por la provincia de Buenos Aires, había quedado en segundo lugar, superado por la lista de Francisco De Narváez, un *outsider* que provenía del empresariado y se había instalado en los medios a través de una agresiva y costosa campaña, sobre todo televisiva. Pero además, había logrado el apoyo territorial de un sector del peronismo que veía al ciclo kirchnerista en declive. Pocos días después de la derrota, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner convocó a los partidos a un “diálogo político” para llevar adelante una profunda reforma. Pero más allá de las reuniones con la oposición y de algunas medidas consensuadas, la ley 26.571 se terminó sancionando casi exclusivamente con votos oficialistas.

Esta reforma, más allá de no contener una definición explícita, al incrementar la regulación de aspectos cruciales e intervenir en cuestiones antes reservadas a la vida interna partidaria,

profundiza la concepción de los partidos políticos como “servicios públicos” (Van Biezen, 2004) que había insinuado la Constitución de 1994. Como contraparte del financiamiento estatal, los partidos han aceptado un creciente cuerpo de regulaciones que limitan sus actividades y su organización, regulaciones que ellos mismos dictan. Los partidos se convierten en objetos legítimos de regulación hasta un grado tal que excede lo que sería aceptable para una asociación civil en una sociedad liberal. De esta forma, según Katz y Mair, los partidos incluso van más allá de la concepción como servicios públicos para convertirse en instituciones completamente desarrolladas en el Estado (2009: 759). A través de la regulación, las actividades de los partidos pasan a ser crecientemente administradas por el Estado. La concepción de los partidos como servicios públicos, o incluso como instituciones estatales, tiene estrecha relación con el modelo de “partido cártel” (Katz y Mair, 1997; 2009). Considerado desde un enfoque organizativo, el partido cártel se caracteriza por la interpenetración del partido y el Estado, y paralelamente por el socavamiento de la relación entre el partido y la sociedad civil.

La ley 26.571 principalmente regula sobre dos temas de los que ya se habían ocupado las leyes que repasamos en el apartado anterior: financiamiento y selección de candidaturas de los partidos. En comparación con las leyes anteriores, en ambas cuestiones se incrementa el rol estatal.

Con la introducción de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), el Estado daba un gran paso más sobre la vida partidaria, ya que ahora todas las agrupaciones políticas deberían someterse al nuevo sistema de selección de candidaturas en forma obligatoria. Un asunto que solía ser reservado para los líderes partidarios o los afiliados, ahora se abría a toda la ciudadanía. Aquí se evidencia la borrosa distinción entre los afiliados al partido y los que no, ya que en las primarias todos los electores pueden participar en la selección de candidatos. Dentro de una concepción de los partidos como asociaciones de ciudadanos una norma así hubiese sido impensada, pues se suponía que las decisiones serían tomadas por sus miembros. Sin embargo, si los partidos son entendidos como un servicio público, sostenido por el estado para el funcionamiento democrático, es entendible tanto que el estado regule sobre el mecanismo de selección de candidatos, como que todos los ciudadanos deban participar de dicho proceso.

Las campañas electorales como nunca antes, se organizan sobre la base de una fuerte dependencia del Estado para las subvenciones financieras y otros beneficios y privilegios. La ley 26.571 amplió el financiamiento estatal a la vez que redujo el financiamiento privado. El

aporte estatal se ve incrementado con la incorporación de las primarias. Pero la principal novedad es el financiamiento público indirecto para todos los partidos en los medios de comunicación audiovisual. Mientras que el Estado reparte gratuitamente el espacio audiovisual para las campañas de los partidos, se prohíbe su contratación privada. Esta medida, en un contexto donde la publicidad oficial no está regulada, termina forjando un campo de juego inclinado, en el que el partido en el gobierno cuenta con una ventaja decisiva (Scherlis, 2011: 213). De esta forma aumenta significativamente la participación estatal en los fondos de campaña de los partidos. Además, la norma prohíbe las contribuciones de empresas, autorizando sólo las contribuciones de personas físicas. Entonces, la ley 26.571 “cambia profundamente la modalidad de las campañas electorales en la Argentina generando, como ya lo han hecho numerosos países, una menor dependencia de los partidos políticos respecto de sus aportantes” (Alessandro, 2011: 201), pero una mayor dependencia y control estatal, tendencia creciente a lo largo de los años estudiados. Nuevamente, el prominente rol del estado en el financiamiento de los partidos es legitimado por, y debe ser entendido en el contexto de, un cambio de concepción por el cual los partidos comenzaron a ser vistos como instituciones deseables y necesarias para la democracia (Van Biezen, 2004).

La reforma también estuvo guiada por un diagnóstico de fuerte fragmentación del sistema partidario, identificado como uno de los principales problemas del sistema político argentino. Al momento de sancionarse la reforma, la justicia electoral registraba más de 650 partidos políticos habilitados para presentar candidaturas al Congreso Nacional, “la mayoría de ellos meros sellos electorales creados ad hoc para algún comicio y que luego se “alquilaban” para candidatos que requerían una agrupación con personería jurídica para presentarse” (Alessandro, 2011: 198). Evidentemente, desde el retorno democrático el significado y la representatividad de los partidos políticos habían variado drásticamente. Reduciendo el número de partidos, el estado lograría un “servicio” más eficiente, evitando financiar partidos sin capacidad de representación. Por eso, la nueva ley aumentaba los requisitos cuantitativos tanto para conformar nuevos partidos como para mantener la personería jurídico-política. Así, se dificulta la creación de partidos ad hoc por parte de un candidato que rompía con su partido de origen y buscaba presentarse “por afuera”, incentivándolo a no salirse, y a participar de la primaria. Este mecanismo era visto por el oficialismo como útil para contener al interior del partido a los sectores opositores a su conducción, que habían triunfado el 28 de junio de 2009 (Alessandro, 2011: 199). Además, también con el propósito de reducir la fragmentación, se

colocó un umbral en la primaria (el 1,5% de los votos válidos) para poder participar de la elección general.

### **Conclusión**

Cada una de las regulaciones analizadas fue producto de un proceso particular y evidenció una concepción determinada sobre los partidos políticos. Sin embargo, al analizar aquí todo el período desde la recuperación democrática, la intención fue pensar estas regulaciones de forma conjunta e identificar tendencias de mayor plazo, que se respaldan en la literatura contemporánea. Los principales rasgos en esta evolución fueron: el desplazamiento de una concepción de los partidos como asociaciones de ciudadanos a otra como instituciones semi-estatales; mayor dependencia de los partidos con respecto al financiamiento público; progresivo alcance estatal sobre el proceso de selección de candidaturas partidarias y, en resumen, creciente regulación estatal sobre las actividades y funcionamiento de los partidos.

Al respecto, tomamos un índice para observar la evolución de la regulación estatal de los partidos, a partir de la base de datos sobre financiamiento político de IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance). De allí, se han seleccionado 32 preguntas sobre la existencia o no de regulación (las preguntas pueden verse en el Anexo) y fueron aplicadas al caso argentino para los años 1985 y 2009 (los años de la primera y la última legislación amplia sobre partidos). El índice tiene un rango de 0 a 100 (en el caso de que las 32 preguntas encuentren regulación).

#### Cuadro 01

##### Índice de regulación de partidos en Argentina, 1985 vs. 2009

| Año  | Existencia de regulación (sobre 32 aspectos) | Índice de regulación IDEA |
|------|--|---------------------------|
| 1985 | 15   | 47                        |
| 2009 | 21   | 66                        |

Como se observa en el cuadro, los aspectos regulados sobre la financiación de los partidos han aumentado considerablemente desde 1985 a la actualidad. Es decir, que no sólo hubo nuevas leyes en ese período, sino que además incrementaron la extensión y la intensidad de la regulación.

Durante la transición democrática los partidos políticos eran entendidos primordialmente, aunque no exclusivamente, como asociaciones políticas de ciudadanos, representativas de la

sociedad civil. Al comienzo de la transición democrática los partidos tenían más vínculos con la sociedad civil que con el Estado; o en todo caso, se los entendía como instrumentos mediadores entre la sociedad civil y el Estado. De acuerdo a esta idea, la ley 23.298 (1985) favoreció la autonomía partidaria y limitó la regulación sólo a los aspectos centrales.

Sin embargo, en poco tiempo y por diversos motivos, el creciente descreimiento hacia la política acentuó el debilitamiento de los vínculos entre los partidos y la sociedad. Mientras, con el transcurso de la democracia, los partidos se afianzaron en la ocupación de cargos públicos en el Estado y perdieron relevancia como canales de representación de la sociedad, fenómeno conocido como “crisis de representación”. Así mientras se rompían los vínculos con la sociedad, se intensificaba la relación con el Estado. En este marco, los partidos son incorporados a la constitución, donde se los reconoce como instituciones fundamentales para la consolidación democrática y pasan a ser concebidos más como “servicios públicos”, sostenidos y regulados por el estado, que como asociaciones civiles o mediadoras. Esta nueva forma de entender a los partidos fue acompañada por una creciente regulación, en muchos casos sobre temas específicos (como financiamiento, organización interna, selección de candidaturas), ya que al incorporarse a la órbita estatal al mismo tiempo se vuelven objetos legítimos de regulación, tanto de sus actividades externas como de sus asuntos internos.

El siguiente cuadro pretende resumir este recorrido:

Cuadro 02

Síntesis

| <i>Regulación (año)</i>       | <i>Concepción legal</i>   | <i>Tipo de regulación</i>   | <i>Transformaciones en la representación y en el sist. de partidos</i>       |
|-------------------------------|---|---|--|
| Ley 23.298 (1985)             | Asociación política de ciudadanos. Instrumentos necesarios para la política nacional. | Alcance limitado: autonomía partidaria y libertad política.                                 | Transición democrática. Resurgimiento de los partidos. Bipartidismo.         |
| Reforma Constitucional (1994) | Instituciones fundamentales del sistema democrático.                                  | Amplia: democracia interna, financiamiento (sostenimiento y control).                       | Crisis del bipartidismo. Creciente desconfianza ciudadana hacia los partidos |
| Leyes 25.600 y 25.611 (2002)  | Se refuerza la concepción constitucional.   | Amplia, en base al art. 38 CN: leyes de financiamiento e internas abiertas.                 | “Voto bronca”. Crisis de representación.                                     |
| Ley 26.571 (2009)             | Servicios públicos  | Extensa e intensa: PASO, financiamiento público, acceso a medios. Determinante rol estatal. | Fragmentación del sistema de partidos. Volatilidad electoral.                |

## **Bibliografía**

Abal Medina, J. M. (h) y Castiglioni, F.M. (1999), “Crisis, transformación y nuevos partidos políticos. Los casos de FG/Frepaso y Forza Italia en perspectiva comparada”, *Metapolítica*, Vol. 3, Núm. 10, pp. 313-332.

Abal Medina (2009), “Diez razones para apoyar la reforma política”, *lapoliticaonline.com*, 14/11/2009. Disponible en: <http://www.lapoliticaonline.com/columnas/val/302/diez-razones-para-apoyar-la-reforma-politica.html>

Alessandro, Marín (2011), “La reforma de la política en los años kirchneristas”, en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coord.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.

Blando, Oscar M. (2002), *Derecho y política: de la ley de lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe*, Rosario: Ed. Juris.

Cheresky, Isidoro (Ed.). (2011), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, Buenos Aires: Prometeo.

Cheresky, Isidoro y Rocío Annunziata (Comp.). (2012), *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Cingolani, Luciana (2007). “Partidos políticos y sistemas de partidos”, en Aznar, Luis y De Luca, Miguel, *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires: Emecé.

Degiustti, Danilo (2010): "De la Rúa: Un liderazgo débil en tiempos de crisis (1999-2001)", *Revista de Ciencia Política Online*, N°11, disponible en: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num11art9.php>

Hernández, Antonio María y Belisle (h), José Manuel (2006), “Regulación de los partidos políticos en Argentina”, en Zovatto, Daniel (Coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Karvonen, Lauri (2007), “Legislation on political parties: a global comparison”, *Party Politics*, Vol. 13, N°4, SAGE publications, pp. 437-455.

Katz, Richard y Mair, Peter (1997), “Party organization, party democracy and the emergence of the cartel party”, en Mair, Peter, *Party System Change*, UK: Oxford University Press. Cap. 5.

Katz, Richard y Mair, Peter (2009), “The cartel party thesis: a restatement”, *Perspectives on Politics*, Vol. 7, December 2009, pp 753-766.

Kinen, Nicolás (2011), *Los partidos políticos en Argentina: reflexiones y propuestas para su fortalecimiento en el marco del humanismo cristiano*, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

López, Mario Justo (h) (2001), *Entre la hegemonía y el pluralismo*, Buenos Aires: Lumiere.

López, Mario Justo (h) (2013). “La ley 23298: ¿Del control estatal a la libertad política y la autonomía partidaria?”, En SAAP, *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*.

Panebianco, Angelo (1990), *Modelos de partido*, Madrid: Alianza Universidad.

Pomares, Julia; Scherlis, Gerardo y Page, María: “La reforma después de la reforma: hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente”, *Informe de monitoreo y evaluación*, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2012.

Scherlis, Gerardo (2008) “Gobierno de partido y partido de gobierno: la consolidación del partido estatal de redes en Argentina”, *Iberoamericana*, N. 32, Octubre 2008, pp. 165-170.

Scherlis, Gerardo (2009) “El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos”, en Isidoro Cheresky (Comp.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Rosario: Homo Sapiens, pp. 131-161.

Scherlis, Gerardo (2011), “El kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político”, en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coord.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.

Scherlis, Gerardo (2013), “Parties and ballot access in Latin America: a new trend in a new political context”, International Conference Political Legitimacy and the Paradox of Regulation, Leiden, January 22-25 (work in progress).

Van Biezen, Ingrid (2009). “Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe”, Working Paper Series on the *Legal Regulation of Political Parties*, No. 3. [www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0309.pdf](http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0309.pdf)

Van Biezen, Ingrid (2004). “Political parties as public utilities”, *Party Politics*, Vol. 10, N°6, SAGE publications, pp. 701-722.

Van Biezen, Ingrid y Kopecký, Petr (2007). “The state and the parties”, *Party Politics*, Vol. 13, N°2, SAGE publications, pp. 235-25

Zovatto, Daniel (Coord.) (2006a), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Zovatto, Daniel (2006b), “Regulación de los partidos políticos en América Latina”, *Diálogo político*, Año 23, N° 4, 2006. Disponible en: [www.kas.de/wf/doc/kas\\_9929-1522-1-30.pdf?080507171015](http://www.kas.de/wf/doc/kas_9929-1522-1-30.pdf?080507171015)

Zovatto, Daniel (2010), “La reforma político-electoral en América Latina 1978-2009. Evolución, situación actual, tendencias y efectos.”, *Revista Justicia Electoral*, Vol. 1, N°. 6, 2010, págs. 115-171.

Zovatto, Daniel (2013) *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la tercera ola democrática (1978-2009)*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es>

## **Fuentes**

Diario de Sesiones, Convención Nacional Constituyente, 15ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria, 22 de julio de 1994.

Diario de Sesiones, Convención Nacional Constituyente, 16ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria, 25 de julio de 1994.

## Anexo /Measures in the IDEA party regulation Scale

A positive score for each question scores one, so the scale can theoretically range from 0 to 32.

| Question  | 1985 | 2009 |
|---|------|------|
| 1. Is there a ban on donations from foreign interests to political parties?   | 1    | 1    |
| 2. Is there a ban on donations from foreign interests to candidates?  | 0    | 0    |
| 3. Is there a ban on corporate donations to political parties?  | 0    | 0    |
| 4. Is there a ban on corporate donations to candidates?   | 0    | 0    |
| 5. Is there a ban on donations from corporations with government contracts or partial government ownership to political parties?          | 1    | 1    |
| 6. Is there a ban on donations from corporations with government contracts or partial government ownership to candidates?                 | 0    | 0    |
| 7. Is there a ban on donations from Trade Unions to political parties?  | 1    | 1    |
| 8. Is there a ban on donations from Trade Unions to candidates?   | 0    | 0    |
| 9. Is there a ban on anonymous donations to political parties?  | 1    | 1    |
| 10. Is there a ban on anonymous donations to candidates?  | 0    | 0    |
| 11. Is there a ban on state resources being given to or received by political parties or candidates (excluding regulated public funding)? | 1    | 1    |
| 12. Is there a ban on any other form of donation?   | 1    | 1    |
| 13. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party over a time period (not election specific)?                | 0    | 1    |
| 14. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party in relation to an election?                                | 0    | 1    |
| 15. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a candidate?   | 0    | 1    |
| 16. Are there provisions for direct public funding to political parties?  | 1    | 1    |
| 17. If there are provisions for direct public funding to political parties, are there provisions for how it should be used (ear marking)? | 1    | 1    |
| 18. Are there provisions for free or subsidized access to media for political parties?  | 0    | 1    |
| 19. Are there provisions for any other form of indirect public funding?   | 1    | 1    |
| 20. Is the provision of direct public funding to political parties related to gender equality among candidates?                           | 0    | 0    |
| 21. Are there provisions for other financial advantages to encourage gender equality in political parties?                                | 0    | 0    |
| 22. Is there a ban on vote buying?  | 0    | 0    |
| 23. Are there bans on state resources being used in favor or against a political party or candidate?                                      | 0    | 1    |
| 24. Are there limits on the amount a political party can spend?   | 0    | 1    |
| 25. Are there limits on the amount a candidate can spend?   | 0    | 0    |
| 26. Do political parties have to report regularly on their finances?  | 1    | 1    |
| 27. Do political parties have to report on their finances in relation to election campaigns?  | 1    | 1    |
| 28. Do candidates have to report on their campaigns finances?   | 0    | 0    |
| 29. Is information in reports from political parties and/or candidates to be made public?   | 1    | 1    |
| 30. Must reports from political parties and/or candidates reveal the identity of donors?  | 1    | 1    |
| 31. Is it specified that a particular institution(s) is responsible for examining financial reports and/or investigating violations?      | 1    | 1    |
| 32. What sanctions are provided for political finance infractions?  | 1    | 1    |
| Total   | 15   | 21   |

Elaboración propia en base a "Political Finance data, IDEA", disponible en: <http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=12>