

SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Estudio de Teoría Constitucional Positiva

*Comunicación del académico Rodolfo A. Díaz,
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 12 de octubre de 2016*

SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Estudio de Teoría Constitucional Positiva

Por el académico Dr. RODOLFO A. DÍAZ

I.

1. Lo primero que se plantea el estudioso frente al tema que he elegido para esta comunicación, es si tiene sentido, en estos tiempos, ocuparse de los partidos políticos. Buena parte de la prensa y de los comentaristas parece haber llegado a la conclusión de que ya no importan, y los acontecimientos que se observan en el mundo no parecen desmentirlos. Veamos: en Estados Unidos Donald Trump, un empresario y *celebrity* ajeno a la política, que condujo durante catorce temporadas un *reality show* en la NBC, prácticamente forzó al Partido Republicano –el partido de Lincoln, Eisenhower y Reagan– a llevarlo de candidato; en España el sistema bipartidista saltó por los aires básicamente por la irrupción de “Podemos”, una agrupación más o menos “chavista” fundada por un grupo no demasiado numeroso de profesores de la Universidad Complutense; en Italia, el “Movimiento 5 Estrellas” del cómico Beppe Grillo ganó en 2016 unas cuantas alcaldías –entre ellas las

de Roma y Turín– y se perfila como alternativa del futuro; otro comediante –Jimmy Morales– ha ganado la presidencia en Guatemala; y los ejemplos podrían seguir. Y en la Argentina, el valor que las campañas políticas asignan especialmente al programa de Marcelo Tinelli, a la cercanía de famosos y famosas y a una progresiva farandulización –para no detenerse en la candidatura del Midachi Miguel del Sel en Santa Fe– parece apuntar en el mismo sentido.

Pero no es sólo la prensa cotidiana la que plantea esta cuestión; la literatura académica también. “¿Cuán relevantes y vitales son los partidos políticos en las democracias contemporáneas?” se pregunta Paul Webb, editor de uno de los trabajos recientes de más largo aliento sobre la materia¹. “¿O son poco más que anacronismos moribundos –continúa luego– reliquias de una época pasada de la vida política hoy superada por otros mecanismos de vinculación entre el Estado y la sociedad?”². Por su parte, el celebrado autor italiano Giovanni Sartori relaciona un tema que él mismo ha instalado en la problemática politológica contemporánea, la “video-política”, con la cuestión de los partidos: “...la videopolítica –dice– tiende a destruir –unas veces más, otras menos– el partido...”³; y ejemplifica: “Berlusconi ha conseguido una cuarta parte de los votos italianos sin ningún partido organizado a sus espaldas (pero con las espaldas bien cubiertas por su propio imperio televisivo)”⁴. Pero ninguno de los dos autores citados descarta los partidos. Dice Sartori: “No preveo que los partidos desaparezcan. Pero la videopolítica reduce el peso y la esencialidad de los partidos y, por eso mismo, les obliga a transformarse.”⁵ Y en el mismo sentido afirma Webb: “Los partidos siguen siendo centrales en la

¹ Webb, Paul: “Introduction”. En *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford (2002), pág. 1.

² *Ibídem.*

³ Sartori, Giovanni: *Homo Videns*. Taurus, Madrid (1998), pág. 9.

⁴ Sartori, Giovanni: *op. cit.*, pág. 110.

⁵ *Ibídem.*

visión de aquellos que sienten que la democracia es principalmente un medio de facilitar el control y la decisión popular en la cosa pública”⁶, y concluye: “Hay muy pocas dudas de que los partidos están aquí para quedarse en el futuro previsible”⁷.

Aunque en la Argentina la situación no parece ser muy diferente, las encuestas están lejos de disipar las dudas: es cierto que los partidos gozan de muy bajo nivel de confianza y que los ciudadanos que reconocen una identificación partidaria son minoría; pero una amplia mayoría los considera un elemento esencial de la democracia⁸. Por otra parte, hoy existen en el país 41 partidos nacionales y 632 partidos de distrito⁹; a esos partidos el régimen legal les garantiza reconocimiento¹⁰, les otorga el monopolio en la presentación de candidaturas¹¹ y les asegura financiamiento de sus actividades con fondos públicos¹²; y además de todo eso, tienen estatus constitucional conforme el Artículo 38 de nuestra Carta Magna. De allí que, con todos sus defectos y limitaciones, y a pesar de su pobre desempeño y escaso reconocimiento social, los partidos políticos, por profunda que pueda parecer su crisis, seguirán existiendo y cumpliendo una función necesaria en el sistema político argentino. Por tanto, a la pregunta liminar con que se abre esta comunicación se impone una respuesta afirmativa: sí, tiene sentido ocuparse de los partidos políticos.

2. La cuestión ha sido, desde siempre, un tema principal de la Ciencia Política y Constitucional. Ya en 1895 Lord Bryce pu-

⁶ Webb, P.: *op. cit.*, pág. 4.

⁷ Webb, P.: *op. cit.*, pág. 13.

⁸ *Voices. Datos de Encuestas nacionales sobre partidos políticos*. 1985/2015.

⁹ Cámara Nacional Electoral: *Partidos Reconocidos al 1° de Junio de 2016*. . http://www.electoral.gov.ar/pdf/partidos_reconocidos.pdf

¹⁰ Ley 22.398, art. 3.

¹¹ Ley 22.398, art. 2.

¹² Ley 26.215, arts. 5 y 6.

blica su estudio sobre los partidos norteamericanos¹³ y en 1902 prologa el primer libro monográfico sobre el tema: “La Democracia y la organización de los Partidos Políticos”¹⁴ de Moisei Ostrogorski; ambas obras están en nuestra Biblioteca, como así también la otra obra canónica sobre el tópico, “Los Partidos Políticos”¹⁵ de Maurice Duverger. Es del caso destacar que la Biblioteca de esta Academia tiene 398 títulos referidos a Partidos Políticos, desde clásicos como los que acabo de mencionar hasta el bien conocido “Partidos y Poder en la Argentina Moderna”¹⁶ de Alberto Ciria, pasando por más de 50 títulos sobre el peronismo y 90 sobre el radicalismo.

Las revistas de la especialidad han venido publicando artículos y ensayos sobre los partidos políticos desde hace más de un siglo. En EE.UU., por ejemplo, el primer artículo sobre el tema en *American Political Science Review* se publicó en 1911, “Impressions of British Party Politics 1909-1911”, de Alfred L. Dennis¹⁷. En la Argentina, por su parte, ya en 1914 la *Revista Argentina de Ciencia Política* –que fundara el primer Presidente de nuestra Corporación, Rodolfo Rivarola– publicaba “Los partidos políticos en teoría y en la práctica argentina”, de Francisco Orión¹⁸.

Y esta Academia ha prestado a los partidos políticos una preferente y continuada atención, de la que voy a señalar algunos ejemplos, a sabiendas de que hay referencias al tema en otra buena

¹³ Bryce, James, Lord: *Los Partidos Políticos en los Estados Unidos*; Ed. La España Moderna, Madrid (s.f.). Biblioteca de la ANCMYP, 329 (973) B843.

¹⁴ Ostrogorski, Moisei: *La Democratie et l'organisation des partis politiques*; Ed. Calmann-Lecy, París (1903). Biblioteca de la ANCMYP, 324.34 Os 7 I-II.

¹⁵ Duverger, Maurice: *Los Partidos Políticos*; Fondo de Cultura Económica, México DF (1969). Biblioteca de la ANCMYP, 329 D 957.

¹⁶ Ciria, Alberto: *Partidos y Poder en la Argentina moderna: (1930-1946)*. Ed. Álvarez, Buenos Aires (1964). Biblioteca de la ANCMYP, 009073.

¹⁷ Ver: Reiter, Howard L.: “The Study of Political Parties, 1906-2005: The View from the Journals”. *American Political Science Review*, Vol. 100, N° 4, pg. 613.4.

¹⁸ Ver: Auza, Néstor Tomás: *Revista argentina de ciencias políticas*. “Estudio e índice general 1910-1920. Homenaje a su fundador Dr. Rodolfo Rivarola en su sesquicentenario”. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires (2008).

cantidad de trabajos de la Corporación. El Dr. Segundo V. Linares Quintana dedicó tres de sus múltiples contribuciones en esta Casa a los partidos: en 1978, “Partido y Sistema Político: Introducción a la Tipología de los Partidos Políticos”¹⁹; en 1980, “El Partido dominante en la Tipología de los Partidos Políticos”²⁰; y en 1983 “Relaciones entre Sistemas de Partidos Políticos y Regímenes Electorales”²¹. En Anales de 1996 se publica “Ensayo sobre los partidos políticos”²² del académico Isidoro Ruiz Moreno, que expone la evolución histórica de los partidos políticos argentinos desde Unitarios y Federales en 1825 hasta el triunfo de la UCR en 1916. En 2000, el Dr. Dardo Pérez Guilhou, en su conferencia de incorporación como Académico de Número titulada “Representación y Participación Política”²³, abordó detalladamente el tema de los partidos desde su bien conocida posición crítica. En 2006, el académico Dr. Alberto Dalla Vía trató el tema en su Conferencia de incorporación, titulada “Los Partidos Políticos: entre la demonización y el elogio”²⁴. Finalmente, en 2010, en una presentación en el Instituto de Sociología Política que dirige el académico Dr. Rosendo Fraga, el Dr. Martín D’Alessandro se refirió a “Los partidos políticos y la representación democrática; la evolución de su desarrollo teórico”²⁵. Mi comunicación de esta tarde se suma a esa línea de trabajo.

¹⁹ *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo VIII-1978, pág. 197/244.

²⁰ *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo IX-1980, pág. 333/376.

²¹ *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XII-1983, pág. 325/355.

²² *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XXV-1996, pág. 381/403.

²³ *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XIX-2000, pág. .

²⁴ *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XXXIII-2006-Parte I, pág.

²⁵ *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XXXVII-2010-Parte II, pág. 509/543.

3. La conceptualización de los partidos ha generado una muy amplia y diversa panoplia de abordajes que aquí se presentará en una síntesis –inevitablemente simplificada– ordenada en tres “tipos” de concepto: doctrinario, sociológico y empírico.

El abordaje doctrinario –el más clásico, dominante en la dogmática constitucional– es el que los ve como un conjunto de personas unidas por la adhesión a cierto tipo de principio; el ejemplo paradigmático es la definición del pensador conservador británico Edmund Burke, que dice: “Un partido es un grupo de hombres unidos con el fin de promover, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, sobre la base de algún principio particular en el que todos ellos coincidan”²⁶. El Dr. Gregorio Badeni, en su reputado Tratado, desarrolla el concepto en esa línea: “Los partidos políticos –dice nuestro académico colega– son asociaciones de individuos, de carácter permanente, que agrupan a una parte de la ciudadanía unida por un conjunto de ideas comunes, con la finalidad de conquistar el poder para aplicar esas ideas o de controlar el ejercicio del poder para que la acción de los gobernantes y de las fuerzas políticas no se aparte de ellas”²⁷. En sentido parecido se ha expresado la Cámara Nacional Electoral: “los partidos políticos –ha resuelto– constituyen grupos humanos institucionalizados bajo la forma de asociación, cuyos miembros se unen mediante una doctrina común y una organización estable”²⁸.

El abordaje sociológico, por su parte, es el que entiende los partidos políticos como un fenómeno determinado por cierto tipo de condiciones de la sociedad en la que asienta. “Los enfoques que hacen hincapié en la base social (de los partidos políticos)

²⁶ Burke, Edmund: “Thoughts on the Cause of the Present Discontent”, in *Selected Works of Edmund Burke*, Vol. 1; The Liberty Fund, <http://oll.libertyfund.org/titles/796>.

²⁷ Badeni, Gregorio: *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, La Ley, 2010; Tomo II, pág. 683.

²⁸ Cámara Nacional Electoral: “Fallos 4/62 in re Partido Cívico Independiente, 24 de diciembre de 1962”; citado en Corcuera, Santiago, Schimmel, Sebastián y Rascioni, Nora V.: *Derecho y Política. El Derecho Electoral Argentino desde la perspectiva del Método de Casos*. Eudeba (2014); pág. 406.

–se ha señalado– provienen, generalmente, de la sociología o del marxismo, si bien los escritores populistas y nacionalistas también privilegian esta perspectiva aunque desde una valoración distinta. Así, los partidos son entendidos bien como agentes portadores de la identidad de clase –que los transforma en vehículos de división social– bien como el instrumento político de un movimiento de integración policlasista que disuelve las diferencias de clase”²⁹. Por otro lado este ha sido el enfoque dominante en los análisis de los partidos argentinos, especialmente del radicalismo y del peronismo, que –a partir de los trabajos de Gino Germani– sostiene que desde 1946 “es generalmente aceptado que los radicales se convirtieron en el partido de las clases media y media alta, y los peronistas en el partido de los trabajadores, los sectores populares y la clase media baja”³⁰. Siempre dentro del enfoque de los partidos como fenómeno “sociológicamente determinado”, en las sociedades extensas, complejas y plurales se los denota como “una organización amplia e inclusiva, una coalición de muchos y diferentes miembros, comúnmente llamada ‘tipo sombrilla’”³¹, que contiene diversos grupos y diversos intereses que el partido tiene que integrar y agregar, lo que genera a su vez gran diversidad de estructuras; y en este sentido se los ha definido como “coaliciones de grupos de interés y activistas que buscan capturar y usar el gobierno para sus fines propios, que van desde el egoísmo material hasta el idealismo de altas miras”³².

²⁹ Malamud, Andrés: “Acerca del Radicalismo, de su base social y su coalición electoral”. *Escenarios Alternativos* 2, Buenos Aires (1997).

³⁰ Lopu, Noam y Stokes, Susan C.: “Las Bases Sociales de los Partidos en la Argentina, 1912-2003”; en *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 192 (enero-marzo 2009); pág. 517.

³¹ Aldrich, John H.: *Why Parties? A second Look*. The University of Chicago Press, Chicago, 2011, pg. 8.

³² Bawn, Kathleen, *et al.*: “A Theory of Political Parties: Groups, Policy Demands and Nominations in American Politics”. *Perspectives on Politics*, Vol. 10, No. 3 (September 2012), pp. 571-597, Published by: American Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/23260180>. Accessed: 26-04-2016 13:21 UTC; pág. 1.

El abordaje empírico, finalmente, sigue un famoso argumento de Schumpeter, que sintetizado dice así: “Un partido no es, como la doctrina clásica (...) nos quiere hacer creer, un grupo de hombres dedicado a promover el bienestar público ‘sobre algún principio en el que todos ellos coinciden’. “Esta racionalización –continúa– es peligrosa porque es muy atractiva”; y agrega luego: “Un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar concertadamente en la lucha competitiva por el poder político”³³. Esta línea de razonamiento no niega que pueden haber enfoques que se asienten en lo que sería bueno y deseable respecto de los partidos, pero se atiene a lo que el fenómeno de los partidos presenta a la observación; desde esa perspectiva, se ve “la competencia por el poder como la única característica definitoria de los partidos políticos”³⁴; así, Anthony Downs, en “An Economic Theory of Democracy” –uno de los textos fundacionales de la disciplina– define el partido político como “una coalición de hombres que persiguen el control del aparato del gobierno por medios legales”³⁵; y agrega: “los partidos formulan políticas para ganar elecciones, en vez de ganar elecciones para implementar políticas”³⁶.

Esta última perspectiva, si se quiere “desangelada” –tomando el término del rico registro lingüístico de nuestro colega el Dr. Claudio Escribano– es la que informa mi presentación de esta tarde, consistente con la matriz teórica que sustenta mi programa de investigación: la Teoría de *Rational Choice*.

4. Esta Comunicación se presenta del siguiente modo: en esta primera sección se han expuesto los cuestionamientos a la re-

³³ Schumpeter, Joseph A.: “Capitalism, Socialism and Democracy”. (1942); pg. 283, Citado en *Harper’s Magazine*, December 13, 2008.<http://harpers.org/blog/2008/12/schumpeter-on-political-parties/>.

³⁴ Aldrich, John H.: *op. cit.* pg. 14.

³⁵ Downs, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*. Addison-Wesley, Boston, 1957, 1985; pg. 24.

³⁶ Downs, Anthony: *op. cit.*, pg. 28.

levancia del tema, algunos antecedentes de su estudio con especial referencia a los de nuestra Corporación y la tipología de los principales ángulos de abordaje. La segunda sección se desarrolla en tres tramos: la evolución de la legislación nacional sobre partidos políticos, algunos antecedentes y el debate de la constitucionalización de los partidos en la Convención Reformadora de 1994 y la referencia a las constituciones provinciales que han incorporado los partidos en sus previsiones. La tercera sección contiene información cuantitativa: la referida a los partidos actualmente existentes en el país y la que surge de los estudios de opinión pública sobre el tema. En la cuarta sección se exponen los elementos propiamente teóricos que proponen una explicación del porqué de los partidos políticos. La quinta sección es una consideración –de extensión proporcionada a este trabajo– de la cuestión de la “crisis de los partidos”. La sexta expone la evolución de los partidos en función de cuatro modelos analíticos: *partido de elite*, *partido de masas*, *catch allparty* y *cartel party*. Y la séptima analiza aspectos estructurales de esa mutación y sus efectos.

II.

5. El fenómeno de los partidos políticos ha tenido recepción normativa en el orden jurídico argentino desde antiguo. En los años de la organización nacional hasta el centenario, fueron tratados de modo accesorio a las normas electorales. La ley Sáenz Peña³⁷ no regula específicamente los partidos pero los da por supuestos, y en el debate parlamentario se destaca la brillante intervención del entonces senador nacional Joaquín V. González que, al fundar su oposición al sistema de “lista incompleta” establecido en la proyecto que se debatía proponiendo en su lugar el de circunscripción

³⁷ Ley 8871, ADLA 1889/1919, pág. 844.

uninominal, argumenta exhaustivamente sobre los partidos y los eventuales efectos de los regímenes electorales sobre el sistema de partidos³⁸. La primera norma específica que regula los partidos políticos en nuestro orden jurídico es, paradójicamente, una norma *de facto*: el Decreto del 4 de agosto de 1931 dictado por el gobierno del Gral. José Félix Uriburu³⁹, que “obligó a que los partidos políticos cumplieran con ciertos requisitos para su reconocimiento: carta orgánica, plataforma, tesoro formado por la cuota de los afiliados, manifestación pública de su composición, registros de contabilidad y correspondencia ajustados al código de comercio y haber seleccionado sus autoridades locales y delegados a las convenciones y asambleas de distrito por el voto directo de sus afiliados”⁴⁰. El Decreto 18.409/43⁴¹ del presidente *de facto* Gral. Pedro Pablo Ramírez, declara disueltos a los partidos políticos existentes por no responder a la realidad, no ser representativos de la auténtica opinión nacional, haber desnaturalizado su función usando el fraude y el soborno como armas de lucha y persiguiendo fines particulares con olvido de los intereses de la Patria⁴².

El 30 de mayo de 1945 el presidente *de facto* Gral. Edelmiro J. Farrell dicta el Decreto 11.976/45 que aprueba un nuevo Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos⁴³, elaborado por una comisión de distinguidos juristas presidida por el Dr. Benjamín Villegas Basavilbaso en la que se desempeñó como secretario quien

³⁸ Diario de Sesiones del H. Congreso de la Nación: *Debate de la Ley 8.871*, “Ley Sáenz Peña”. Sesiones del 6.11.11 al 20.12.11 (Diputados) y 30.1.12 al 7.2.12 (Senadores).

³⁹ *La Prensa*: “El gobierno provisional ha reglamentado minuciosamente el funcionamiento de los partidos políticos argentinos”, 5 de agosto de 1931, p. 11., citado en: Valobra, Adriana María: “Normativas sobre la participación de las mujeres en los partidos políticos y sus prácticas y espacios de intervención, Argentina, 1912– 1957”. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. Abril 2011. N°4. Pgs. 64-88. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJyS. UNLP; nota pág. 70.

⁴⁰ Persello, A. V.: *Historia del Radicalismo*. EDHASA, Buenos Aires, pág. 130/131; citado en Valobra A.: *op. cit.* pág.70.

⁴¹ ADLA-IV-1944, pág. 72.

⁴² Decreto 18.409/43, Considerandos. ADLA-IV-1944, pág. 72.

⁴³ ADLA-V-1945, pág. 400.

fuera Presidente y Académico Decano de esta Corporación, el Dr. Segundo V. Linares Quintana; acompañado de una Exposición de Motivos sólidamente fundada⁴⁴ –que por su erudición delata la pluma de Linares Quintana– norma todos los aspectos propios de la materia con una característica que no fue seguida por la legislación posterior: la posibilidad de candidaturas independientes⁴⁵. En 1949 se dicta la ley 13.645⁴⁶ que en un corto articulado estableció un nuevo régimen de partidos políticos; esta ley fue derogada por el Decreto-Ley 19.044/56⁴⁷ dictado por el presidente *de facto* Gral. Pedro Eugenio Aramburu estableciendo un nuevo Estatuto de los Partidos Políticos, con expresa ratificación en su artículo 19 de la vigencia de los Decretos 3855/55⁴⁸, 4072/56⁴⁹, 4161/56⁵⁰, 4258/56⁵¹, 5147/56⁵² y 11.843/56⁵³. En 1962, durante el interregno del presidente Dr. José María Guido, se dicta el Decreto 7162/62⁵⁴ que aprueba un nuevo Estatuto de los Partidos Políticos, cuyo artículo 19 excluye expresamente a “los comunistas y adeptos a otras formas de totalitarismo”⁵⁵ según la misma norma lo explicita en sus apartados I y II del artículo, vía por la que se impidió la participación del peronismo en las elecciones presidenciales de 1963. En enero de 1965 se promulgó la ley 16.652⁵⁶, “Ley Orgánica de

⁴⁴ ADLA-V-1945, pág. 356.

⁴⁵ Decreto 11.976/45, Arts. 95/100. ADLA-V-1945, pág. 380/381.

⁴⁶ ADLA-IX A-1949, pág. 344.

⁴⁷ ADLA-XVI A-1956, pág. 1045.

⁴⁸ Disolución de los partidos peronistas masculino y femenino; ADLA-XV A-1955, pág. 602.

⁴⁹ Disolución del Partido Socialista (Revolución Nacional); ADLA-XVI A-1956, pág. 234.

⁵⁰ Prohibición de elementos de afirmación ideológica o de propaganda peronista; ADLA-XVI A-1956, pág. 241.

⁵¹ Inhabilitación de exfuncionarios públicos y autoridades del partido peronista; ADLA-XVI A-1956, pág. 243.

⁵² Destino de los bienes del ex Partido Peronista para la lucha contra la poliomielitis; ADLA-XVI A-1956, pág. 256.

⁵³ Transferencia de los bienes del ex Partido Peronista al Estado nacional y a las provincias; ADLA-XVI A-1956, pág. 718.

⁵⁴ ADLA-XXII A-1962, pág. 586.

⁵⁵ Decreto 7162/62, art. 19; ADLA-XXII A-1962, pág. 590.

⁵⁶ ADLA-XXIV C-1964, pág. 2113.

los Partidos Políticos”, que en su art. 2° les otorga la exclusividad en la nominación de candidatos. En 1966 el régimen *de facto* a través de la denominada “Acta de la Revolución Argentina” resuelve “5°-Disolver todos los partidos políticos del país”⁵⁷, decisión que confirma con el dictado de la Ley (*de facto*) 16.894, que en su art. 1° prohíbe “la existencia de asociación de personas, que constituyan partidos políticos”⁵⁸ y en su art. 2° prohíbe “la realización de actividades en forma pública o manifiesta que constituyan actos político-partidarios”⁵⁹.

Esta norma fue derogada en 1971 por la Ley (*de facto*) 18.975⁶⁰, y con ella la prohibición de las actividades políticas; poco tiempo después el presidente *de facto* Gral. Alejandro Agustín Lanusse dicta la Ley (*de facto*) 19.102⁶¹ “Ley Orgánica de los Partidos Políticos” que en su art. 3° les mantiene la exclusividad en la nominación de candidatos aunque les posibilita nominar ciudadanos no afiliados. El 24 de marzo de 1976 a través de la denominada “Acta para el Proceso de Reorganización Nacional”⁶² la Junta Militar resuelve “7. Suspender la actividad política y de los partidos políticos...”, lo que confirma por Decreto 6⁶³ de la misma fecha. En agosto de 1982 el presidente *de facto* Gral. Reynaldo Bignone dicta la Ley (*de facto*) 22.627⁶⁴ “Nueva ley orgánica de los partidos políticos”, que en su art. 2° reitera que “...les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos”⁶⁵.

⁵⁷ ADLA-XXVI B-1966, pág. 753.

⁵⁸ ADLA-XXVI B-1966, pág. 776.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ ADLA-XXXI B-1971, pág. 1196.

⁶¹ ADLA-XXXI B-1971, pág. 1364.

⁶² ADLA-XXXVI B-1976, pág. 1019.

⁶³ ADLA-XXXVI B-1976, pág. 1025.

⁶⁴ ADLA-XLIIC-1982, pág. 2440.

⁶⁵ *Ibidem*.

Recuperada la democracia, el Congreso de la Nación sanciona el 30 de septiembre de 1985 la Ley 23.298⁶⁶ “Ley orgánica de los partidos políticos” que –aunque introduce algunos cambios importantes en la normativa precedente– mantiene en su art. 2° la incumbencia exclusiva de los partidos en la nominación de candidatos, derivando a las respectivas cartas orgánicas la posibilidad de que los partidos postulen candidatos no afiliados⁶⁷; aunque ha tenido algunas modificaciones de detalle, ésta es la norma que regula los partidos políticos hoy. Solo cabe agregar que en diciembre de 2009 fue sancionada la Ley 26.571⁶⁸ que con un nombre pretencioso “Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”, en su art. 19 establece el régimen de las denominadas PASO, “Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias”.

6. La Constitución histórica no mencionaba los partidos políticos; sin embargo, la mejor doctrina nunca los ha considerado excluidos del marco constitucional. Por el contrario, como muy bien señala Gregorio Badeni en su *Tratado*, están comprendidos en el Art. 14 que reconoce el derecho de asociarse con fines útiles, en el Art. 33 que los refiere al principio de soberanía del pueblo y a la forma republicana de gobierno así como al Art. 1, y también al Art. 22, sobre el gobierno por medio de los representantes y autoridades creadas por la Constitución⁶⁹. La Reforma Constitucional de 1994 los incorporó expresamente.

El proceso preconstituyente que culminó en la Convención reformadora de 1994 se instrumentó en tres documentos que en conjunto suelen denominarse “Pacto de Olivos”: la Declaración

⁶⁶ ADLA-XLVD-1985, pág. 3635.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ ADLA-LXXA-2010, pág. 99.

⁶⁹ Badeni, Gregorio: *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, La Ley, 2010; Tomo II, pág. 700.

de los Doctores Menem y Alfonsín del 14 de noviembre de 1993; el Documento de las Comisiones de Juristas del Radicalismo y del Justicialismo del 1° de diciembre de 1993; y el Acuerdo de la Casa Rosada del 13 de diciembre de 1993. El tema de los partidos aparece recién en el tercer documento, y no entre los temas que ya estaban definitivamente acordados –el llamado “Núcleo de Coincidencias Básicas”– sino entre los que quedaban todavía sujetos a la habilitación del Congreso primero y después a la decisión de su inclusión o no por parte de la Convención –los llamados “Temas habilitados”– y así fue receptado por la Ley 24.309 Declarativa de la Necesidad de la Reforma de la Constitución Nacional⁷⁰ en su art. 3°, que en lo que aquí interesa dice:

ARTÍCULO 3°.- Se habilitan también para su debate y resolución en la Convención Constituyente los puntos que se explicitan y los artículos que se discriminan a continuación:

J.-GARANTIAS DE LA DEMOCRACIA EN CUANTO A LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SISTEMA ELECTORAL Y DEFENSA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL.

** Por habilitación de artículos nuevos a incorporar en el capítulo segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional.*

En la Convención se presentaron 60 proyectos de Reforma referidos a la inclusión en el texto constitucional de una norma sobre los partidos políticos⁷¹; fueron considerados por la Comisión de Participación Democrática que los despachó el 13 de julio de 1994 con un Dictamen de mayoría con una disidencia parcial y

⁷⁰ ADLA-LIV A-1994, pág. 89.

⁷¹ *Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente: “Proyectos presentados”* (Índice). *Obra de la Convención Nacional Constituyente-1994*; Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación. Ed. La Ley, Buenos Aires 1998; Tomo III, pág. 340.

dos Dictámenes de minoría⁷²; y la Comisión de Redacción los despachó el 14 de julio de 1994 como Orden del Día N° 473. El tema fue tratado en la Sesión Plenaria del 22 de julio de 1994⁷⁴; fue una extensa sesión que duró desde las 10:45 hasta las 20; en el debate intervinieron 46 convencionales, entre ellos tres que en años posteriores fueron designados miembros de esta Corporación: los Académicos Correspondientes Iván Cullen, Alberto Natale y Antonio María Hernández; intervinieron también otros dos convencionales que hoy son miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: los Ministros Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti; y un tercer miembro del más Alto Tribunal, el Ministro Carlos Rosenkrantz –entonces Asesor del Bloque de Convencionales de la Unión Cívica Radical– fue el redactor de la inserción solicitada por el miembro informante de la Comisión, Convencional Luis Alberto Cáceres.

La Inserción⁷⁵ a la que me acabo de referir, expone los fundamentos del Dictamen de Mayoría de la Comisión de Participación Democrática ordenándolos del siguiente modo: se trata –dice– de discutir por qué y con qué alcance habrán de regularse constitucionalmente los partidos políticos; para ello divide la exposición en dos partes: la primera –enderezada a sustentar el primer párrafo del nuevo artículo propuesto– se refiere al papel histórico y conceptual de los partidos, como estructurador de la sociedad civil, como universalizador de intereses sectoriales y como proveedor de funcionarios y agentes estatales; la segunda –sustentando los párrafos segundo y tercero del nuevo artículo– se refiere a las condiciones de funcionamiento de los partidos para el cumplimiento

⁷² *Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente*, “Dictámenes de Comisión”, Tomo IV, pág. 3860.

⁷³ *Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente*, “Órdenes del Día de la Comisión de Redacción”, Tomo IV, pág. 4260.

⁷⁴ *Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente*, “Sesiones Plenarias”, 15ª. Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 22 de julio de 1994. Tomo V, págs. 4667 y ss.

⁷⁵ *Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente*, Inserciones. Tomo VII, pág. 6459.

de su papel, la libertad de creación y ejercicio de sus actividades, la organización y funcionamiento interno, las garantías especiales para desarrollar sus funciones y los costos de su actividad⁷⁶.

El punto focal de la discusión fue la cuestión del monopolio de las candidaturas en manos de los partidos políticos. El Dictamen N° 9 de la Comisión de Participación Democrática –originaria en este tema– traía un texto claro en favor del monopolio: decía que la Constitución garantiza a los partidos “...su competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos...”⁷⁷; del adjetivo posesivo “su” se extraía la atribución como propia y exclusiva. En este punto, la Comisión de Redacción realiza un cambio que a la postre resulta sustancial: cambia el adjetivo posesivo “su” por el artículo determinado “la”, sin connotación de pertenencia, sino de simple enunciación, quedando en el texto que lo que la Constitución garantiza a los partidos es “...la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos...”⁷⁸. De modo que al llegar al plenario, el consenso era seguir en este tema –como en tantos otros en aquella Convención Nacional Constituyente– la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; en este caso, la del fallo “Ríos”⁷⁹, que fue brillantemente argumentado desde sus respectivas posiciones políticas tanto por el Convencional Cullen⁸⁰ como por el Convencional Hernández⁸¹.

⁷⁶ *Ibíd.*

⁷⁷ *Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente*, “Dictámenes de las Comisiones”; Dictamen de Comisión N° 9, de la Comisión de Participación Democrática; Tomo IV, pág. 3861.

⁷⁸ *Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente*, “Órdenes del Día de la Comisión de Redacción”, Orden del Día N° 4, Tomo IV, pág. 4260.

⁷⁹ CSJN: “Fallos 310:819”. citado en Corcuera, Santiago H., Schimmel, Sebastián, y Rascioni, Nora: “Derecho y Política”. En Corcuera, Santiago H., Schimmel, Sebastián, y Rascioni, Nora, V.: *Derecho y Política. El Derecho Electoral Argentino desde la perspectiva del Método de Casos*. Eudeba (2014); pág.131.

⁸⁰ *Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente*, “Sesiones Plenarias”, 15ª. Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 22 de julio de 1994. Tomo V, págs. 4711 y ss.

⁸¹ *Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente*, “Sesiones Plenarias”, 15ª. Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 22 de julio de 1994. Tomo V, pág. 4731.

El despacho fue votado en la sesión siguiente, el 25 de julio de 1994, resultando aprobado por 162 votos por la afirmativa y 12 votos por la negativa⁸². Quedó así incorporado a la Constitución Nacional el siguiente artículo nuevo:

Artículo 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.

7. El tratamiento de los partidos políticos en las constituciones provinciales se inscribe dentro de lo que se ha llamado “Nuevo Derecho Público Provincial” y que Silvina Barón Knoll explica acertadamente como la resultante de un “ciclo de ejercicios del poder constituyente derivado”⁸³ con dos etapas que arraiga en dos momentos significativos: “el retorno a la vida democrática y a la legalidad institucional en 1983”⁸⁴ y “el impacto de la reforma de

⁸² *Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente*, “Sesiones Plenarias, 16ª. Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (Continuación)”, 25 de julio de 1994. Tomo V, pág. 4735, y Apéndice, pág. 4767.

⁸³ Barón Knoll, Silvina: “Algunas notas sobre el Derecho Público Provincial”; en *Estudios de Derecho Constitucional-Homenaje y Despedida a Pedro J. Frías*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Santa Fe (2012), pág. 695.

⁸⁴ Barón Knoll, S.: *op. cit.* pág. 696.

la constitución nacional en 1994”⁸⁵: el primero da razón de la reforma de trece constituciones provinciales y el segundo de otras quince reformas o enmiendas. En cuanto a los derechos políticos –ámbito al que nos refiere esta Comunicación– “...el Nuevo Derecho Público Provincial –dice la constitucionalista mendocina– en general recepta en forma expresa (...) el régimen de los partidos políticos, garantizando su organización y funcionamiento interno democrático y reglamentando su funcionamiento, reconociendo el monopolio de las candidaturas a cargos electivos”⁸⁶. Efectivamente es así: la totalidad de las constituciones provinciales y la de la ciudad de Buenos Aires ha incorporado a los partidos políticos en su normativa; nueve les otorgan el monopolio de las candidaturas; cuatro traen un lenguaje menos definido, que ha sido en general interpretado en el sentido del monopolio; y once no mencionan la cuestión del monopolio de las candidaturas al tratar los partidos políticos ni el régimen electoral. La Tabla 1 resume la información:

Tabla 1. Constituciones Provinciales. Referencia a partidos políticos. Monopolio de las candidaturas

Provincia	Año	Artículo/s	Monopolio
BuenosAires	1994	59 inc. 2	Sí
Catamarca	1988	241	No
Córdoba	2001	33	Sí
Corrientes	2007	72 inc. 1	Inespecífico
Chaco	1994	89	Inespecífico
Chubut	1994	40 y 261	Inespecífico
Entre Ríos	2008	29	Sí
Formosa	1991	36 y 120 inc. 27	No

⁸⁵ Barón Knoll, S.: *op. cit.* pág. 701.

⁸⁶ Barón Knoll, S.: *op. cit.* pág. 703/704.

Provincia	Año	Artículo/s	Monopolio
Jujuy	1986	92 y 93	No
La Pampa	1994	49 <i>incc</i>) y 68	No
La Rioja	2008	77	Sí
Misiones	1958	48 y 101	Inespecífico
Mendoza	1985	120 y 123	No
Neuquén	2006	56	No
Río Negro	1988	24	Sí
Salta	1998	53 y 54	Sí
San Juan	2011	48	Sí
San Luis	1987	38 y 96	Sí
Santa Cruz	1998	14 y 79	No
Santa Fe	1962	29	No
Santiago del Estero	2005	43	Sí
Tierra del Fuego	1991	27	No
Tucumán	2006	43 <i>inc.</i> 4	No
CABA	1996	61	No

III.

8. Al recuperarse la democracia en 1983, en la Argentina había 20 partidos políticos de orden nacional vigentes, la Tabla 2 presenta la lista. Al momento de preparar esta Comunicación en 2016, ese número había ascendido a 41, como se enumera en la Tabla 3. La Tabla 4 presenta la progresión del aumento de Partidos nacionales y la Tabla 5 resume ese resultado⁸⁷.

⁸⁷ Algunos de los datos referidos a los partidos políticos existentes en Argentina ya fueron presentados en mi comunicación “La Teoría Constitucional Positiva” presentada en esta Casa el 26 de septiembre de 2012; en esa ocasión estaban actualizados a octubre de 2011; en esta oportunidad, lo están a junio de 2016.

Tabla 2. Partidos Políticos Nacionales Vigentes (Lista al 30 de setiembre de 1983).

Unión Popular	Movimiento Patriótico de Liberación
Movimiento Integración y Desarrollo	Movimiento Línea Popular
Partido Justicialista	Confederación Concertación Demócrata
Unión Cívica Radical	Partido Obrero
Partido Demócrata Cristiano	Confederación Fuerza Federalista Popular
Partido Intransigente	Confederación Nacional de Centro
Partido Federal	Partido Socialista Democrático
Partido Demócrata Progresista	Partido Socialista Popular
Partido Comunista	Movimiento al Socialismo
Partido Conservador Popular	Partido Progreso Social

Tabla 3. Partidos Políticos Nacionales Vigentes (Lista al 1de junio de 2016).

1. Movimiento de Integración y Desarrollo	2. Partido Justicialista
3. Unión Cívica Radical	5. Partido Demócrata Cristiano
6. Partido Intransigente	8. Partido Federal
9. Partido Demócrata Progresista	12. Partido Comunista
13. Movimiento al Socialismo	19. Partido Conservador Popular
22. Partido Humanista	23. Unión Popular
30. Partido Socialista Auténtico	33. Partido Nacionalista Constitucional UNIR
38. Movimiento Socialista de los Trabajadores	40. Movimiento Libres del Sur
41. Partido Frente Grande	47. Coalición Cívica - Afirmación para una República Igualitaria (ARI)
50. Partido Socialista	54. Partido de la Victoria
55. Movimiento de Acción Vecinal	61. Izquierda por una Opción Socialista
64. PRO.-.Propuesta Republicana	65. Partido Unión Celeste y Blanco
66. Partido Solidario	67. Kolina
68. Nueva Izquierda	69. GEN
70. Partido de Trabajadores por el Socialismo	71. Partido del Obrero
72. Instrumento Electoral por la Unidad Popular	73. Encuentro por la Democracia y la Equidad
74. Partido del Trabajo y del Pueblo	75. Partido de la Concertación Forja
76. Partido de la Cultura la Educación y el Trabajo	77. Partido Fe
78. Partido Tercera Posición P3P	79. Partido Renovador Federal
80. Frente H.A.C.E.R. por el Progreso Social	81. Partido Popular
82. Compromiso Federal	

Datos Cámara Nacional Electoral

Tabla 4. Partidos Políticos Nacionales. Progresión de Reconocimientos (1983-2016).

Año	Partidos	Reconocimientos	Bajas
1983	20	19	0
1984	20	1	1
1985	22	2	0
1986	23	1	0
1987	25	2	0
1988	27	2	0
1989	33	7	1
1990	34	1	0
1991	33	1	2
1992	33	1	1
1993	33	1	1
1994	33	1	1
1995	38	5	0
1996	38	0	0
1997	38	0	0
1998	38	1	1
1999	41	3	0
2000	41	0	0
2001	40	0	1
2002	38	3	5
2003	41	5	2
2004	39	0	2
2005	37	0	2
2006	36	0	1
2007	43	8	1
2008	39	0	4
2009	36	0	3
2010	36	4	4
2011	36	4	4
2012	34	1	3
2013	33	3	4
2014	37	5	1
2015	42	5	0
2016	41	1	2

Tabla 5. Partidos Políticos Nacionales Vigentes (Total 1983-2016).

Partidos Nacionales	
Vigentes al 30.9.83	20
Vigentes al 1.6.16	41

Asimismo, al 1 de junio de 2016 había vigentes 638 Partidos Políticos de Distrito; dada la estructura federal del país, los partidos nacionales se repiten en casi todas las provincias, y algunos partidos de distrito hacen lo propio en algunas de ellas; la Tabla 6 presenta esa situación. De esto surge como conclusión que neto de repeticiones, en la Argentina hoy existen 233 partidos vigentes: 41 de orden nacional y 192 de distrito; la Tabla 7 lo resume.

Tabla 6. Partidos Políticos de Distrito Vigentes (Totales al 1.6.16).

Provincia	Partidos			
	De Distrito	Nacionales (Repetidos)	Provinciales	Provinciales (Repetidos)
Buenos Aires	70	37	33	
Capital Federal	52	34	18	6
Catamarca	27	19	8	
Chaco	27	15	12	2
Chubut	11	6	5	
Córdoba	45	28	17	4
Corrientes	37	23	14	3
Entre Ríos	14	10	4	1
Formosa	26	14	12	3
Jujuy	27	13	14	3
La Pampa	13	9	4	
La Rioja	19	4	5	1
Mendoza	24	18	6	1
Misiones	23	15	8	1
Neuquén	24	18	6	1

Provincia	Partidos			
	De Distrito	Nacionales (Repetidos)	Provinciales	Provinciales (Repetidos)
Río Negro	11	9	2	1
Salta	23	12	11	2
San Juan	23	13	10	1
San Luis	20	11	9	2
Santa Cruz	13	10	3	2
Santa Fe	40	29	11	4
Santiago del Estero	16	11	5	1
Tierra del Fuego	22	14	8	2
Tucumán	25	16	9	1
Totales	632	398	234	42

Datos Cámara Nacional Electoral

Tabla 7. Total Neto de Partidos Políticos Vigentes (al 1.6.16).

Partidos (sin repeticiones)	
Nacionales	41
Neto Provinciales	192
Total	233

Datos Cámara Nacional Electoral

9. De estudios dirigidos por nuestra colega Marita Carballo, surge que en un contexto nacional de muy baja confianza en las instituciones, los partidos políticos son los peor valorados: el 86 % no confía en ellos; el Gráfico 1 presenta la situación. Pero esto no es nuevo; durante el primer término presidencial desde la recuperación democrática –entre 1983 y 1989– la valoración de los partidos, sin ser positiva en términos absolutos, era menos negativa; a partir de la crisis de la hiperinflación el nivel de confianza en los

partidos cayó y nunca se recuperó; la Tabla 8 muestra la evolución. En cuanto al grado de identificación partidaria, casi el 40 % de los argentinos se declara independiente; sólo el Frente para la Victoria, el Justicialismo y el Pro llegan a los dos dígitos, mientras que el resto alcanza niveles más bajos aún; la Tabla 9 muestra los datos. Sin embargo, una muy amplia mayoría (70 %) considera a los partidos políticos un elemento esencial para la democracia; el Gráfico 2 lo representa. A su vez, una mayoría semejante prefiere mejorar los partidos existentes en lugar de organizar otros nuevos, como se representa en el Gráfico 3.

Gráfico 1. Confianza en las Instituciones (mayo de 2016).

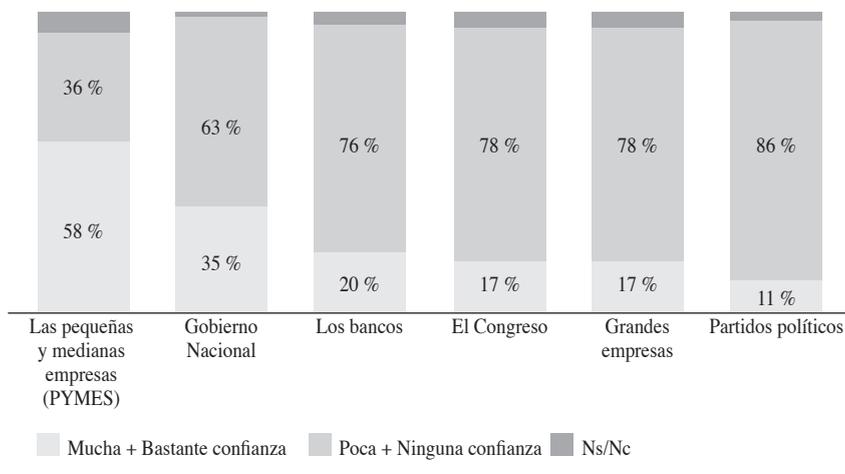


Tabla 8. Confianza en los Partidos Políticos (1986-2016).

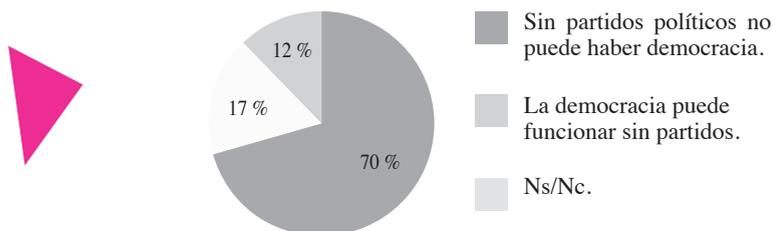
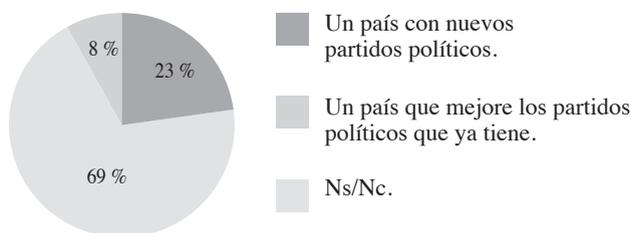
	1986	1989	1995	2000	2006	2013	2016
Mucha	11 %	11 %	1 %	2 %	1 %	2 %	2 %
Bastante	31 %	33 %	7 %	5 %	7 %	14 %	9 %
No mucha	41 %	43 %	43 %	41 %	46 %	49 %	42 %
Ninguna	17 %	18 %	49 %	52 %	46 %	35 %	46 %

Datos: Voces

Tabla 9. Identificación con los Partidos Políticos (Mayo de 2016).

Partido	%
Frente para la Victoria	19,1 %
Peronismo/Justicialismo	12,8 %
Frente Renovador	2,2 %
PRO	10,7 %
Socialistas	2,2 %
Radical	5,0 %
Agrupaciones de izquierda	1,5 %
Otro partido o fuerza	0,9 %
Independiente	39,3 %
Ns/Nc	6,5 %
Base	100 %

Datos: Voces

Gráfico 2. Partidos y Democracia.**Gráfico 3.** ¿Partidos Nuevos o Partidos Existentes?

10. Lejos de disminuir, el número de partidos nacionales se duplicó, aunque su índice de confianza ha llegado a niveles muy bajos; sin embargo, se consideran elementos esenciales de la democracia y se prefiere mejorar los partidos existentes en lugar de cambiarlos por otros nuevos. En Europa el fenómeno presenta aristas más radicales, no obstante lo que se observa es que cada vez hay más partidos, no menos: en España aparecieron Podemos y Ciudadanos, en Italia el M5E, en Grecia Syriza, y en el resto de la Comunidad los populismos de derecha que he referido en una Comunicación anterior⁸⁸, todos con apoyo electoral visible.

Frente a esos datos, la pregunta por la crisis de los partidos políticos requiere necesariamente una modulación: cuando se habla de la crisis de los partidos políticos, ¿a qué tipo de fenómeno nos estamos refiriendo? Precisamente sobre eso trata la presente Comunicación.

IV.

11. John H. Aldrich, en el más citado de los libros recientes sobre el tema⁸⁹ dice que “los partidos pueden ser entendidos sólo en relación al Estado, al gobierno y sus instituciones y al contexto histórico de los tiempos”⁹⁰; estos tres elementos remiten a la “ecuación fundamental” del “nuevo institucionalismo basado en la teoría de *rational choice*: los fenómenos políticos –aquí los partidos– son el resultado de actores que persiguen sus objetivos, decidiendo dentro de un marco institucional dado y de un contexto histórico también dado”⁹¹. Los partidos políticos no son fenómenos deses-

⁸⁸ Díaz, Rodolfo: “Sobre el Populismo. Estudio de Teoría Constitucional Positiva”. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Tomo XLI-2014-Parte I, pág. 407.

⁸⁹ Aldrich, John H.: *Why Parties? A second Look*. The University of Chicago Press, Chicago, 2011.

⁹⁰ Aldrich, John H.: *op. cit.* p. 16.

⁹¹ Aldrich, John H.: *op. cit.* p. 6 y 7.

estructurados; son fenómenos institucionales, un tipo específico de institución política que surge de la acción de una serie de actores políticos. “¿Cuáles?” se pregunta el autor en cita⁹², y enuncia los siguientes: los políticos (sean candidatos o funcionarios ya elegidos o designados); los inversores (que aportan recursos financieros); los consultores y comunicadores (que manejan el flujo de información hacia los electores); los potenciales beneficiarios (cuyas expectativas dependen de que el partido llegue al gobierno); y los activistas (que proveen el trabajo personal, voluntario o remunerado). Los votantes –aclara Aldrich– no integran el partido, ni aun cuando tengan una fuerte identificación política con él; los votantes son los consumidores de las propuestas y candidatos que produce el partido; “son –agrega– sólo el objetivo de los esfuerzos de los partidos para vender su mercadería en el mercado político”⁹³.

Los políticos crean partidos o se afilian a ellos –dice más adelante– porque “es de su interés hacerlo”⁹⁴; la teoría de *rational choice* asume que los políticos racionales usan los partidos para lograr sus fines⁹⁵. No obstante, Aldrich no deja de insistir en una precisión que se hace frecuentemente en la disciplina y que yo mismo he señalado más de una vez: no hay que tomar ese interés de los políticos en el sentido de un egoísmo estrecho⁹⁶; no es sólo su interés –legítimo, por otra parte– en ser elegidos o reelegidos; en el “interés” de los políticos hay también valores y principios involucrados, así como preferencias políticas e ideológicas y compromisos políticos también. Los ejemplos históricos muestran que, efectivamente, los políticos usan los partidos para lograr sus fines; pero también que esos fines “son (...) más numerosos, interesantes y políticos que el mero carrerismo”⁹⁷.

⁹² *Ibídem.*

⁹³ Aldrich, John H.: *op. cit.* p. 19.

⁹⁴ *Ibídem.*

⁹⁵ *Ibídem.*

⁹⁶ *Ibídem.*

⁹⁷ *Ibídem.*

12. El politólogo austríaco Wolfgang Müller resume el porqué de los partidos del siguiente modo: “Las teorías de *rational choice* sugieren que los partidos políticos existen porque (1) reducen los costos de transacción tanto en lo electoral como en lo parlamentario y lo gubernamental y (2) ayudan a superar el dilema de la acción colectiva”⁹⁸. Su argumento –en apretada síntesis– se desarrolla del siguiente modo⁹⁹: A las preguntas de “cuál es la razón *positiva*” para que los partidos intervengan en el proceso de representación popular y por qué actores racionales como los votantes y los candidatos “juegan” el juego de los partidos, la respuesta generalmente aceptada es que los partidos políticos reducen los costos de transacción y resuelven los problemas de acción colectiva.

Primero: los partidos reducen los costos de transacción, porque participar en el sistema político, especialmente conseguir los votos y los apoyos necesarios para ganar elecciones, para aprobar o rechazar leyes en el Congreso o para implementar políticas públicas en el Gobierno, tiene costos; en la arena electoral, el partido funciona como una “marca” que agrega información (histórica, ética, técnica) sobre el mismo, lo que simplifica el flujo de esa información de los candidatos a los votantes y posibilita a los votantes un juicio más informado sobre las opciones tomando en cuenta la identificación partidaria de los diferentes candidatos; y en la acción parlamentaria y de gobierno, porque los costos de transacción de funcionar como partido organizado son mucho menos que los costos de formar mayorías caso por caso para aprobar cada ley o para implementar cada decisión.

Segundo: los partidos ayudan a resolver los problemas de acción colectiva –es decir, las fallas de cooperación– que derivan de la naturaleza voluntaria y mayoritaria del tipo dominante de

⁹⁸ Müller, Wolfgang C.: “Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work”. *European Journal of Political Research* 37: 309–333, 2000. University of Vienna, Austria. © 2000 Kluwer Academic Publishers; pág. 309.

⁹⁹ Ver: Müller, Wolfgang C.: *op. cit.*, págs. 312/317.

decisiones propio de la actividad política, fallas que comprometen el éxito de la acción política; que haya un “interés común” es una condición necesaria pero no suficiente para la cooperación, y se requieren mecanismos adicionales para asegurar que no haya defecciones; la vía *ex post*, que confía en que sucesivas derrotas por fallas de acción colectiva les enseñen a los actores la conveniencia de cooperar, se ha demostrado improbable y costosa (ver lo dicho sobre el “Dilema del Prisionero”¹⁰⁰); la vía *ex ante*, en cambio, propone soluciones institucionales previamente establecidas que efectivamente eviten las fallas de cooperación; la principal de esas soluciones es la institución partidaria, a través de dos mecanismos particularmente eficaces: por una parte, el partido puede controlar a sus miembros para asegurarse que efectivamente contribuyen al objetivo común, y por la otra, la organización partidaria provee a los dirigentes de instrumentos para premiar a los miembros que cooperan –nominación para candidaturas, apoyo para designaciones en el gobierno– y castigar a los que no lo hacen.

13. Por su parte, el ya citado John H. Aldrich, a la pregunta “por qué hay partidos”, responde argumentando del modo que –muy sumariamente– a continuación se expone¹⁰¹: En una primera aproximación puede decirse que los partidos son una coalición de personas que comparten determinadas preferencias; pero también son instituciones con reglas y procedimientos para seleccionar sus dirigentes, otorgarles poderes y recursos para permitirles organizar la actividad del conjunto. De allí que, más allá de las preferencias compartidas, hay una serie de incentivos para formar partidos, en particular la necesidad de resolver una serie de problemas que inevitablemente aparecen en las elecciones y en el ejercicio del gobierno, y que son endémicos a las democracias republicanas; y los partidos aparecen como un medio institucional

¹⁰⁰ Ver *infra*, Nota 123.

¹⁰¹ Ver: Aldrich, John H.: *op. cit.* p. 27/64.

para resolverlos. Esos problemas son de tres tipos: de Acción colectiva, de Decisión colectiva y de Aspiraciones de los candidatos.

El primero, el problema de Acción colectiva se manifiesta inicialmente, en que el resultado agregado de las acciones individuales descoordinadas es “subóptimo”; un ejemplo es el modelo del “Dilema del Prisionero” que ya he expuesto en otra oportunidad¹⁰². Otro buen ejemplo lo provee la actividad legislativa¹⁰³: en el Congreso resulta necesario lograr determinada mayoría para aprobar una ley; un diputado solitario, negociando un proyecto a la vez con todos y cada uno de los demás legisladores, difícilmente logre aprobar ninguno. Una alternativa es una “coalición ancha” y limitada en el tiempo a cada votación, que busca formar mayorías caso por caso para votar aquellos proyectos en los que todos los miembros de la coalición coincidan; sin embargo, plantea dos inconvenientes: por un lado, la negociación caso por caso para cada votación tiene muy altos costos de transacción; y por el otro, rápidamente lleva a la necesidad de unanimidad, porque cada diputado para votar un proyecto ajeno exigirá que los otros voten el suyo. Otra alternativa es una “coalición larga” –es decir durable– aunque más estrecha, en la que un grupo más limitado de legisladores acuerda votar todos los proyectos de los propios miembros, y no votar los ajenos; esta opción evita la necesidad de negociación caso por caso, bajando así los costos de transacción, sortea el riesgo de la necesidad de unanimidad porque no está limitada a un solo proyecto sino que se extiende en el tiempo y reduce la incertidumbre, mejorando así las posibilidades de la coalición resolviendo el problema de Acción colectiva. Cualquiera de las alternativas requiere algún mecanismo para asegurar el cumplimiento; una posibilidad es algún mecanismo institucional y la “institución partidaria” se ha

¹⁰² Ver: Díaz, Rodolfo: “La Teoría Constitucional Positiva”; *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XXXIX-2012, pág. 375. También: Díaz, R.: “Sobre la Construcción de una Coalición de Oposición; el Dilema del Prisionero”. En *Estudios de Derecho Constitucional*, Instituto de Derecho Constitucional, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Año 2011; pág.75.

¹⁰³ Ver: Aldrich, John H.: *op. cit.* p. 33/35.

revelado particularmente eficaz en este aspecto. Una coalición de un número limitado de miembros, durable en el tiempo e institucionalizada, es –precisamente– un partido político.

El segundo, el problema de Decisión colectiva está referido a los mecanismos de votación, con la posibilidad de votaciones “cíclicas” (votaciones repetidas entre los mismos votantes que en rondas sucesivas arrojan resultados diferentes) modelizadas en la “Paradoja de Condorcet”¹⁰⁴ en tiempos de la Revolución Francesa, y la inevitabilidad de esos ciclos fue demostrada en tiempos de la Guerra Fría en el “Teorema de Arrow”¹⁰⁵; ambas fórmulas fueron importantes contribuciones a la Teoría Política de dos matemáticos geniales, que tuvieron destinos muy diferentes: a Condorcet le cortaron la cabeza y a Arrow le dieron el premio Nobel. Lo que esto pone en cuestión es la idea de que a través de mecanismos simples de votación mayoritaria pueda determinarse con certeza la preferencia del conjunto; o más aún: que a través de una votación simple por mayoría pueda determinarse la “voluntad general”. La cuestión es que de la agregación de preferencias racionales individuales, no resulta una preferencia colectiva que mantenga la condición de racionalidad. Entre la agregación de preferencias individuales y una preferencia social o colectiva, no resulta un equilibrio espontáneo; son necesarios mecanismos institucionales que lo induzcan: por ejemplo reglas parlamentarias, mayorías especiales, bicameralismo, etc.; pero en todos los casos, los partidos políticos son parte necesaria del mecanismo institucional de equilibrio. Señala Aldrich que “hay diferentes mecanismos institucionales aptos para generar esos equilibrios inducidos estructuralmente”¹⁰⁶; y concluye: “las instituciones partidarias son virtualmente siempre uno de ellos”¹⁰⁷.

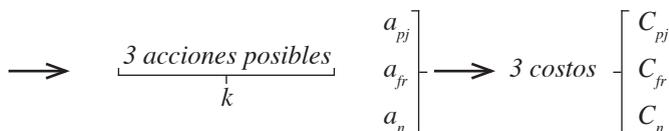
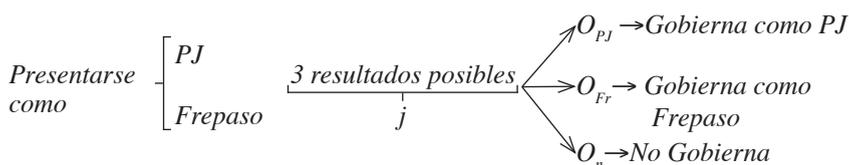
¹⁰⁴ Para una detallada exposición, ver: Sola, Juan V.: *Derecho y Economía*, 1ª. Ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004; pág. 209.

¹⁰⁵ Aldrich, John H.: *op. cit.* p. 36/37.

¹⁰⁶ Aldrich, John H.: *op. cit.* pg. 43.

¹⁰⁷ *Ibídem*

El tercer tipo de problema que contribuyen a resolver los partidos –y que en la argumentación de Aldrich, explican su existencia– es el de las Aspiraciones de los políticos; la primera cuestión que el político debe decidir es si se presenta como candidato o no, y en caso afirmativo, a qué cargo; esto se analiza desde la perspectiva de las expectativas racionales con el “cálculo de la candidatura” que se resuelve en términos de maximización de la utilidad esperada: el político elegirá la alternativa que le genere el retorno esperado más alto¹⁰⁸ (vale en este punto la misma aclaración hecha más arriba: tampoco aquí hay que entender el interés del político como limitado a un “egoísmo estrecho”). Más directamente relacionada con el tema de esta comunicación de hoy es la decisión que el político, una vez resuelto a presentarse como candidato, debe tomar de ir como candidato del partido A o del partido B, que se expresa en el “cálculo de la selección de partido”, que el autor en comentario desarrolla con amplitud¹⁰⁹ y que se resume a continuación:



P_{jk} : probabilidad del resultado j , dada la actividad k

EU_a : Utilidad esperada (expectativa racional) de la acción a

$$EU_{(aj)} = \sum P_{ja} U(O_k) - C_k$$

Máxima Utilidad Esperada: $Max EU_{(aj)}$

¹⁰⁸ Aldrich, John H.: *op. cit.* pg. 50.

¹⁰⁹ Aldrich, John H.: *op. cit.* pg. 51/53.

Hay muchos ejemplos que ilustran este caso, pero en la Argentina de los últimos años hay tres especialmente representativos: el de Pilo Bordón cuando decide ser candidato a presidente por el Frepaso en 1995, el de Julio Cobos cuando decide ser candidato a Vicepresidente de Cristina Kirchner por el Frente para la Victoria, y el de Sergio Massa cuando decide ir como candidato a Diputado por el Frente Renovador. Los tres tenían más de una opción de candidatura y más de una opción de partido, y eligieron la candidatura y el partido de los que esperaban mayor utilidad política. Sin olvidar que la utilidad política, además de interés, involucra cierta medida de valores, principios, preferencias y compromisos.

Dos observaciones más tomadas del autor que venimos reseñando: Primero, los partidos producen economías de escala; los esfuerzos de campaña, tanto de comunicación política cuanto de movilización de votantes tienden a beneficiar a todos los candidatos del partido más o menos por igual; el “efecto arrastre” de un candidato a presidente competitivo también es un buen ejemplo¹¹⁰. Segundo, la experiencia indica que a través de los partidos, los políticos pueden alcanzar más veces, más frecuentemente y durante más tiempo los objetivos que persiguen¹¹¹.

V.

14. “Declinación”, “decadencia”, “crisis”, son términos que se repiten en la literatura de la disciplina para denotar la situación de los partidos políticos en las democracias occidentales, entre ellas la argentina. Sea como sea, desde hace bastante tiempo el fenómeno ha generado cierto “escepticismo acerca de la gran im-

¹¹⁰ Aldrich, John H.: *op. cit.* pg. 49.

¹¹¹ Aldrich, John H.: *op. cit.* pg. 28.

portancia asignada a los partidos”¹¹², dado que –se dice– “el rol de los partidos en la sociedad industrial occidental hoy es más limitado de lo que puede parecer de su posición de preeminencia formal”¹¹³.

Una sistematización del debate sobre la cuestión de la crisis de los partidos que ha ganado amplia aceptación en la literatura es la de Hans Daalder¹¹⁴, que lo ordena en cuatro enfoques¹¹⁵: a) Negación de los partidos: no reconoce –sobre bases normativas– un rol legítimo a los partidos en el sistema político y los ve como una amenaza a una sociedad bien organizada. b) Rechazo selectivo a algunos partidos (también sobre bases normativas), pero no a los partidos en sí; c) Rechazo a ciertos sistemas de partidos pero no a todos. d) Redundancia o superfluidad de los partidos: afirmación –sobre bases empíricas– que los partidos se están convirtiendo en progresivamente superfluos e irrelevantes en los sistemas democráticos, mientras que otros actores e instituciones se han apropiado de sus principales funciones.

La Negación normativa de los partidos –dice Daalder– se nutre de dos líneas de pensamiento distintas: por un lado, cierto autoritarismo defensor de un “orden político natural” que entiende amenazado por el “orden político electivo” que representan los partidos¹¹⁶; y por el otro, por una visión ingenua de la democracia que considera al individuo libre el único “soberano” que legitima el sistema, y que ve en los partidos una “organización colectivista dirigida por una elite irresponsable”¹¹⁷. El Rechazo

¹¹² King, A.: “Political parties in Western democracies: some sceptical reflections”; en *Polity* N° 2, pgs. 111-141. Citado en Webb, P.: *op. cit.*, pág. 2.

¹¹³ Kirchheimer, O.: “The transformation of West European party systems”, in J. La Palombara and M. Weiner (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press (1966), pp. 177-200. Citado en Webb, P.: *op. cit.* Pág. 2.

¹¹⁴ Daalder, Hans: “A Crisis of Party?” *Scandinavian Political Studies*, Vol. 15, N° 4. Nordic Political Science Association (1992).

¹¹⁵ Ver también Webb, P.: *op. cit.* Pág. 2.

¹¹⁶ Daalder, H.: *op. cit.*, pág. 269 y 271.

¹¹⁷ *Ibidem*.

selectivo de partidos lo analiza el autor en cita recordando las tipologías de Duverger (“partidos de comité-partidos de masas”) y de Neumann (“partidos de representación individual-partidos de integración”)¹¹⁸; y señala en los “partidos de integración” el riesgo de los “partidos de integración total” característicos de los totalitarismos europeos y en los “partidos de masas” –más allá de un sentimiento ambiguo por su función de la ampliación de la participación política– la acusación de que se convierten en “maquinarias ideologizadas” que avanzan más allá del ámbito legítimo de la competencia política¹¹⁹. El Rechazo selectivo de sistemas de partidos –sigue el artículo en comentario– está fuertemente influido por una idealización del sistema bipartidista británico¹²⁰, de donde deriva un rechazo general al sistema multipartidista que Daalder ilustra con los clásicos ejemplos de los fracasos de la constitución alemana de Weimar, de las III^a y IV^a Repúblicas francesas y de las disfuncionalidades del sistema italiano de posguerra¹²¹; Suiza y los países escandinavos –dice– son ejemplos de multipartidismo exitoso que desafiaron este rechazo simplista desde el principio¹²², y más recientemente la disponibilidad de información cuantitativa –especialmente de la OECD– ha posibilitado comparaciones de indicadores sociales y económicos entre los sistemas multipartidistas de Europa continental y el británico, donde este último no siempre sale bien parado¹²³.

El cuarto y último enfoque de la tipología que se viene exponiendo, y que por su actualidad es el que más interés suscita desde el punto de vista científico, es el de la “Redundancia” o “superfluidad” de los partidos políticos en las democracias occidentales modernas. Se desarrolla en tres argumentos: Primero: los

¹¹⁸ Daalder, H.: *op. cit.*, pág. 273.

¹¹⁹ *Ibídem.*

¹²⁰ Daalder, H.: *op. cit.*, pág. 274.

¹²¹ Daalder, H.: *op. cit.*, pág. 276.

¹²² Daalder, H.: *op. cit.*, pág. 279.

¹²³ *Ibídem.*

partidos jugaron un rol histórico específico: la incorporación de clases y sectores sociales al sistema político; pero una vez realizada esa incorporación perdieron su razón de ser y se convirtieron en un fenómeno transitorio¹²⁴. Segundo: los partidos, antes representaban grupos e intereses distintos; pero una vez sometidos a las fuerzas del mercado se homogeneizaron y al perder las diferencias perdieron su utilidad¹²⁵. Y tercero: muchas de las funciones que cumplían los partidos en el sistema político, como la agregación y articulación de intereses y la socialización y movilización de votantes, etc., han sido progresivamente asumidas por otros actores, especialmente grupos de interés, ONG, PACs, medios de comunicación masiva y hasta el mismo Estado, lo que –resume el autor en cita– les llegó a quitar contenido de funciones y poder a los partidos, haciendo que no importen más”¹²⁶.

Sin embargo, no deja de advertir que los estudios sobre los partidos políticos están lejos de haber abordado en tema en toda su complejidad y que “Con frecuencia –dice– la supuesta ‘crisis de los partidos’ es básicamente un eufemismo para expresar rechazo a los partidos”¹²⁷. Por otro lado, el arriba citado Paul Webb advierte a su vez que no todos los observadores comparten la visión de la declinación de los partidos, sino que algunos –con base en estudios empíricos– destacan su capacidad de adaptación a nuevas exigencias y circunstancias¹²⁸; y afirma que es necesario considerar más de una dimensión en este tema, “lo que hace que las afirmaciones de una decadencia general de los partidos en las democracias occidentales avanzadas, resulten simplistas”¹²⁹.

¹²⁴ Daalder, H.: *op. cit.*, pág. 281.

¹²⁵ Daalder, H.: *op. cit.*, pág. 282.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Daalder, H.: *op. cit.*, pág. 285.

¹²⁸ Webb, P.: *op. cit.*, pág. 3.

¹²⁹ *Ibidem*.

15. Efectivamente. Peter Mair –a quien se va a citar varias veces en esta Comunicación– ha señalado críticamente que “los círculos académicos tienden a compartir un creciente desdén hacia los partidos y la militancia (...). Probablemente –continúa– ninguno de esos teóricos respaldaría las ideas del ‘fin de la historia’ (...), pero todos ellos parecen asumir la inevitabilidad –y a veces también la conveniencia– del fin de la política, al menos tal como se ha practicado en la mayoría de las democracias de posguerra (...)”¹³⁰. “Muchos teóricos y practicantes de la política –sigue el autor en cita– tienden a considerarla cada vez más como un asunto de administración, o con los términos más actuales, de ‘buen gobierno’; tienden –agrega– “a pensar que es más probable hallar soluciones objetivas a los problemas sociales, económicos o culturales estableciendo una prudente mezcla de corrección institucional y juicios emitidos por expertos no partidistas”¹³¹. Y remata su crítica conclusivamente: “El partidismo se hace superfluo, y la democracia se despolitiza”¹³².

Mair no comparte esa perspectiva, como lo deja claro en uno de los famosos artículos que escribió con Richard Katz¹³³: allí señalan que, para ellos, ese juicio sobre los partidos “sugiere una visión y un punto final donde las únicas opciones son estabilidad (en el sentido de *statu quo*) o decadencia, la cual, como todas las hipótesis de fin de la evolución, son inherentemente sospechosas”¹³⁴.

Desde otro lugar de la literatura de la disciplinase ha constatado que, de todos modos, el sistema de partidos se ha debilita-

¹³⁰ Mair, Peter: “Democracia sin Partidos. Aparentes paradojas del Nuevo Laborismo”. *New Left Review*, N° 2, March-April 2000; pg. 159.

¹³¹ Mair, Peter: “Democracia sin Partidos. Aparentes paradojas del Nuevo Laborismo”. *New Left Review*, N° 2, March-April 2000; pg. 159.

¹³² Mair, Peter: *op. cit.*, pg. 159.

¹³³ Katz, Richard S. and Mair, Peter Mair: “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”. *Party Politics*, VOL. 1. No. 1; SAGE Publications, London (1995).

¹³⁴ Katz, Richard S. and Mair, Peter Mair: *op. cit.*, pg. 6.

do¹³⁵; el indicador más evidente –se señala– es la relajación del vínculo con su electorado, que se refleja en la caída en la concurrencia a votar (fenómeno que observamos también entre nosotros, aun en un país como la Argentina que tiene voto obligatorio); en el aumento de los votantes independientes, el corte de boletas, la inestabilidad o volatilidad del voto, y en una actitud negativa general –y generalizada– hacia los partidos¹³⁶. En el mismo sentido influye la pérdida de los monopolios de que gozaban los partidos desde la posguerra y hasta no hace demasiado: la nominación de candidatos; la organización, financiamiento y conducción de las campañas; la movilización del electorado; la orientación de los votantes y un rol preponderante en la organización del gobierno¹³⁷. Efectivamente, en buena parte de las democracias occidentales y en otras, esos monopolios históricos no existen más: las nominaciones se hacen a través de primarias; el financiamiento lo provee el Estado y la conducción de las campañas se encomienda a profesionales contratados; la movilización del electorado se confía a la propaganda y el marketing político; la orientación de los votantes ha sido asumida por los medios; y en la organización del gobierno cada vez tienen más injerencia técnicos independientes y los sectores de interés.

Se ha señalado que el llamado ‘fin de las ideologías’ en las democracias industriales avanzadas produjo una serie de efectos sobre los partidos y los sistemas de partidos: redujo las asperezas conceptuales y el conflicto sobre las políticas públicas, los partidos dejaron de ser representantes de visiones diferentes sobre el destino social y se convirtieron en instrumentos de intermediación y construcción de consensos, y se abrió una época de coinciden-

¹³⁵ Everson, David H.: “The Decline of Political Parties”. *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 34, No. 4, The Communications Revolution in Politics (1982), Published by: The Academy of Political Science. <http://www.jstor.org/stable/3700968>. Accessed: 26-04-2016 13:53 UTC.

¹³⁶ Everson, David H.: *op. cit.*; pg. 51.

¹³⁷ *Ibídem*.

cias y convergencia, a veces descripta como ‘despolitización’, donde no había diferencias de objetivos, sino de ‘cómo’ y ‘cuánto’¹³⁸; “una vez que el industrialismo superó el punto del despegue para su desarrollo sustentable –explican los autores en cita– los objetivos de los partidos opuestos comenzaron a convergir gradualmente¹³⁹”; esa convergencia –agregan– ha sido un proceso determinado por imperativos del industrialismo moderno en las democracias occidentales¹⁴⁰ y siguió ciertas pautas definidas: los partidos populares o de izquierda necesitaron expandir su base más allá de la clase trabajadora, para lo cual moderaron su estridencia ideológica, usaron un vocabulario adecuado a los sectores medios y extendieron su organización partidaria hacia esos sectores; además, incorporaron técnicas de campaña y comunicación profesionales, lo que se llamó ‘el contagio de la derecha’¹⁴¹. Los partidos conservadores o de derecha (en la Argentina se diría ‘de centro’) por su parte, también se abrieron a los sectores populares de la sociedad para ampliar su electorado, en lo que también se llamó ‘el contagio de la izquierda’¹⁴². Esta convergencia se mantuvo mientras el contexto económico fue próspero y estable; las crisis generaron un proceso inverso de radicalización y diferenciación partidaria.

Por otro lado, la pérdida de importancia de los partidos se ha atribuido a “su falta de suficiente capacidad adaptativa (...) respecto de los ‘problemas posindustriales’”¹⁴³; de allí que, aunque “los partidos tienen inercia institucional y siguen estructurando el voto, el resultado es una desvinculación entre el voto y las reales

¹³⁸ Steel, Brent and Tsurutani, Taketsugu: “From Consensus to Dissensus: A Note on Postindustrial Political Parties”. *Comparative Politics*, Vol. 18, No. 2 (Jan., 1986), pg. 235.

¹³⁹ Steel, Brent and Tsurutani, Taketsugu: *op. cit.*, pg. 237.

¹⁴⁰ Steel, Brent and Tsurutani, Taketsugu: *op. cit.*, pg. 237.

¹⁴¹ Steel, Brent and Tsurutani, Taketsugu: *op. cit.*, pg. 236.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Moody, Peter R. Jr.: “The Erosion of the Function of Political Parties in the Post-Liberal State”. *The Review of Politics*, Vol. 45, No. 2 (Apr., 1983), pg. 254.

preocupaciones de la gente”¹⁴⁴; asimismo, la importancia de los órganos de representación ha disminuido en beneficio de las burocracias, y con ello ha disminuido la influencia de los partidos¹⁴⁵. En las sociedades industriales avanzadas –se afirma– “el triunfo del estado de bienestar ha eliminado los problemas de decisión política; los que quedan son técnicos”¹⁴⁶; y las decisiones de gobierno se deben tomar sobre la base de lo que resulta funcional para el sistema técnico en lugar de como resultado de una opción política¹⁴⁷; así, la nota determinante del “Estado posliberal” es la asunción del “fin de las ideologías”, con el conocimiento reemplazando no sólo la religión sino también la política y, consecuentemente, “haciendo la política obsoleta”¹⁴⁸. Pero el mismo autor en comentario resiste la conclusión: “Se supone que la técnica –dice– otorga poder sobre la naturaleza; pero como se ha hecho notar muchas veces eso se transforma en poder sobre la gente”¹⁴⁹; y eso –agrego yo– es política. “El ‘fin de las ideologías’ –sigue el autor en cita– es sólo otra ideología, en sí tendiente a justificar la estructura de poder y privilegio” y “un tecnócrata en el poder –remata– es simplemente una clase de político”¹⁵⁰.

16. Para culminar esta sección voy a reseñar algunos aspectos de otro famoso artículo del especialista irlandés Peter Mair, que resume la problemática abordada en la impactante pregunta que le sirve de título: “¿Gobernando el vacío?”¹⁵¹. Escrito hace una década para enfrentar un contexto de progresivo desinterés público por la política y de creciente aceptación de formas de de-

¹⁴⁴ Moody, Peter R. Jr.: *op. cit.* pg. 252.

¹⁴⁵ *Ibidem.*

¹⁴⁶ Moody, Peter R. Jr.: *op. cit.* pg. 255.

¹⁴⁷ Moody, Peter R. Jr.: *op. cit.* pg. 256.

¹⁴⁸ Moody, Peter R. Jr.: *op. cit.* pg. 256.

¹⁴⁹ Moody, Peter R. Jr.: *op. cit.* pg. 257.

¹⁵⁰ Moody, Peter R. Jr.: *op. cit.* pg. 256.

¹⁵¹ Mair, Peter: “¿Gobernar el vacío? El proceso de vaciado de las democracias occidentales”. *New Left Review*, N° 47, enero-febrero 2007; pág. 22-46.

mocracia “no mayoritaria”, es decir la tendencia a delegar las funciones de gobierno y de control en instituciones no directamente responsables ante los votantes¹⁵² –cuya más conocida versión es la sostenida por los organismos internacionales de crédito– dice que los partidos políticos están fracasando porque, por un lado no conectan con los ciudadanos corrientes que buscan modos de participación más focalizados y por el otro no contienen a sus dirigentes, que orientan sus ambiciones hacia instituciones públicas¹⁵³. Señala luego como indicadores de ese fenómeno –en sintonía con otros autores mencionados en esta Comunicación– la baja participación en las votaciones (que llama “entropía electoral”), la volatilidad del voto y la baja de las adhesiones partidistas¹⁵⁴. Pero es sobre otros aspectos que puntualiza su atención:

“Los cambios –dice– se pueden resumir en dos grandes líneas: la posición de los partidos y su identidad política”¹⁵⁵: desplazamiento desde el espacio de la sociedad civil hacia el del gobierno y el Estado, y erosión de las identidades políticas de los partidos–fenómeno que el Dr. Jorge Vanossi ya trató en su *Teoría Constitucional*¹⁵⁶–y el desvanecimiento de las fronteras entre ellos. “Las distancias entre los partidos y los votantes se han ampliado –continúa– mientras las distancias entre los propios partidos se han reducido”¹⁵⁷. Agrega luego que “los partidos se han desplazado desde una posición en la que se podían definir como actores sociales hacia otra en la que se definen mejor como actores estatales”¹⁵⁸, y señala como determinantes de ese proceso tres factores: primero, “han pasado de tener su supervivencia organi-

¹⁵² Mair, Peter: *op. cit.*, pág. 24.

¹⁵³ Mair, Peter: *op. cit.*, pág. 29.

¹⁵⁴ Mair, Peter: *op. cit.*, págs. 30/39.

¹⁵⁵ Mair, Peter: *op. cit.*, pág. 41.

¹⁵⁶ Vanossi, Jorge Reinaldo: *Teoría Constitucional*. AbeledoPerrot, Buenos Aires 2013 (Tercera Edición), Tomo II, pág. 1700.

¹⁵⁷ *Ibídem.*

¹⁵⁸ *Ibídem.*

zativa basada en aportes de afiliados y organizaciones vinculadas a depender de fondos públicos y el apoyo del Estado”; segundo, “están cada vez más sometidos a nuevas leyes y regulaciones”, lo que tiende a transformarlos en “organismos de servicio público”; y tercero, “han cimentado su conexión con el Estado concediendo una prioridad creciente a su papel como organismos de gobierno en contraposición al papel de organismos de representación”¹⁵⁹. Y concluye que esos cambios eran “parte de un proceso de adaptación más o menos necesario: no se trataba de partidos en declive, sino de adaptaciones”¹⁶⁰.

17. Resumiendo: en un clima de época caracterizado por cierto desdén hacia los partidos, se asume como posible el reemplazo de la política por la técnica donde los partidos se harían superfluos. Los partidos se han debilitado por tres tipos de fenómenos: primero, la relajación de sus vínculos con el electorado que surge de la caída de la concurrencia a votar y de la afiliación partidaria y el aumento de los votantes independientes, del corte de boletas y de la volatilidad del voto; segundo, la pérdida de los monopolios institucionales sobre la nominación de los candidatos, la organización y financiamiento de las campañas, la movilización de electorado y la organización de los gobiernos; y tercero, los efectos de los cambios socioeconómicos propios del capitalismo postindustrial –signado por el llamado “fin de las ideologías”– por los que los partidos dejaron de ser representantes de “visiones sociales” distintas, difuminaron sus identidades políticas y se convirtieron en instrumentos de construcción de consensos. Su reacción adaptativa fue un desplazamiento desde el espacio de la sociedad civil hacia el espacio del gobierno y del Estado, en función de tres factores: su financiamiento pasó a depender de fondos públicos, su organización pasó a ser determinada por regulaciones estatales y

¹⁵⁹ Mair, Peter: *op. cit.*, págs. 41/44.

¹⁶⁰ Mair, Peter: *op. cit.*, pág. 45.

su rol pasó de ser organismos de representación a ser organismos de gobierno; en suma: los partidos políticos dejaron de ser actores sociales para pasar a ser actores estatales. De ese nuevo modelo de partido, trata la sección siguiente.

VI.

18. El modelo del *Cartel Party* fue propuesto en 1995 por un influyente artículo de Richard S. Katz y Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, publicado en *Party Politics*. Frente a la tendencia dominante de la literatura sobre el tema de que “los partidos deben ser clasificados y entendidos en base a su relación con la sociedad civil”¹⁶¹, Katz y Mair sostienen que el proceso de aparición y cambios de los partidos políticos “no deriva solamente de cambios en la sociedad civil, sino también de cambios en las relaciones entre los partidos y el Estado”¹⁶². Las relaciones con el Estado son –para estos autores– determinantes en la aparición “de un nuevo tipo de partido, que identificamos como ‘*cartel party*’”¹⁶³. En la evolución reciente de los partidos occidentales destacan la aparición de dos modelos: el *partido de masas*, asentado en una estructura social constituida por “grupos sociales bien definidos”¹⁶⁴ donde los partidos son “agencias a través de las cuales esos grupos (...) participan en política”¹⁶⁵; y el *catch-allparty* que “desafía esta idea del partido como representante de sectores

¹⁶¹ Katz, Richard S. and Mair, Peter: “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”. *Party Politics*, VOL. 1. No. 1, SAGE Publications, London (1995): pg. 5.

¹⁶² Katz, Richard S. and Mair, Peter: *op. cit.*, pg. 6.

¹⁶³ *Ibídem.*

¹⁶⁴ *Ibídem.*

¹⁶⁵ *Ibídem.*

predefinidos de la sociedad”¹⁶⁶, sobre todo dados “la erosión de los contornos sociales tradicionales”¹⁶⁷ y “el debilitamiento de las identidades colectivas”¹⁶⁸. Los autores en comentario caracterizan la evolución de los partidos políticos en las democracias occidentales como “un proceso dialéctico”¹⁶⁹ que se desarrolla a través de cuatro etapas históricas, cada una de las cuales se corresponde con un “modelo” de partido, entendidos no como descripciones fácticas sino como representaciones estilizadas. A continuación se exponen las distintas etapas y modelos que los autores sintetizan en la Tabla (que más abajo se reproduce simplificada) de la página 18 del artículo en comentario.

En el Siglo XIX el *Partido Elitista* aparece en un contexto de sufragio restringido (básicamente limitado a los varones propietarios de inmuebles) y con una actividad partidaria orientada a la distribución de privilegios entre la clase política dominante de donde surgían los miembros y dirigentes del partido; los recursos económicos necesarios para la actividad partidaria provenían de ellos mismos y de sus conexiones personales; la manipulación era el método propio de las elecciones, el trabajo de activistas era desconocido o irrelevante y el criterio de selección del candidato era el estatus social; la comunicación se confiaba a las conexiones cara a cara o boca a boca y los límites entre el Estado y la sociedad civil relevante eran difusos o inexistentes; y la naturaleza de la investidura del elegido era “encargado” de gobernar (la palabra inglesa que usan los autores es “trustee”).

Entre fines del Siglo XIX y la Segunda Guerra Mundial, hace su aparición el *Partido de Masas*, forjado en las luchas por la ampliación de los derechos políticos y consolidado con la conquista del sufragio universal; la actividad partidaria se orientó a la refor-

¹⁶⁶ Katz, Richard S. and Mair, Peter: *op. cit.*, pg. 7.

¹⁶⁷ *Ibíd.*

¹⁶⁸ *Ibíd.*

¹⁶⁹ Katz, Richard S. and Mair, Peter: *op. cit.*, pg. 6.

ma social (y en algunos casos de partidos de masas conservadores, a su resistencia a ella); la afiliación partidaria era numerosa y homogénea, fuertemente determinada por la “condición de clase”, con sus fenómenos armónicos de identidad y pertenencia políticas, y una organización interna en que la masa de afiliados influía en las políticas del partido y los dirigentes eran responsables ante ellos; los recursos económicos para la actividad política provenían de los aportes de los afiliados y de sus organizaciones vinculadas, como los sindicatos en el laborismo británico, la socialdemocracia alemana, el comunismo italiano o el peronismo en Argentina; el método de las elecciones era la movilización de afiliados y potenciales votantes, con una muy importante incidencia del trabajo voluntario de los activistas partidarios; la comunicación política se canaliza por conexiones orgánicas y medios partidarios, el criterio de selección de los candidatos era la capacidad para representar los intereses del sector social referenciado en el partido, el que era claramente una institución de la sociedad civil; y la naturaleza de la investidura del elegido era la de “representante”.

Desde la posguerra y hasta la primera crisis del petróleo al principio de los 70, surge el modelo de *Catch-all Party*, “Partido Pigliatutto” o “Partido atrapa todo” en las democracias occidentales avanzadas con sistemas de sufragio universal consolidados; el éxito relativo del “estado de bienestar” modera la división en clases, difumina las identidades políticas y relaja las pertenencias partidarias y –consecuentemente– la idea de partidos que representan sectores específicos de la sociedad pierde sustento; el objetivo de la actividad política ya no es la “reforma” sino el “progreso” social; la afiliación partidaria es amplia pero heterogénea, no determinada por pertenencia de clase sino por preferencias individuales, con una organización interna en la que quienes determinan las políticas son los dirigentes y el rol de los afiliados es de “apoyo” a esas decisiones; el financiamiento de la actividad política se atiende con aportes y contribuciones de una diversidad

de fuentes, especialmente aportes de empresas y sectores económicos, lo que trae aparejados una serie de conflictos y problemas bien conocidos; el partido compite por el acceso a los medios de comunicación no partidarios, especialmente la televisión pública y comercial; las campañas combinan activismo voluntario, activismo rentado y profesionalización; el partido juega su rol como “intermediario” entre la sociedad civil y el Estado, y la naturaleza del elegido es “emprendedor”.

Antes de considerar la etapa histórica siguiente –posterior a la crisis del petróleo– y el nuevo modelo de partido que entonces surge –el *cartel party*– es necesaria una aclaración: la periodización del esquema que se viene exponiendo está asentado en información histórica básicamente de las democracias europeas y EE.UU.; teniendo en cuenta los largos períodos de dictaduras militares en América latina en general y en Argentina en particular, esa periodización debe adaptarse. Así, si bien los partidos elitistas argentinos nacieron en el Siglo XIX igual que los de Europa, y el primer partido de masas argentino –el radicalismo– nace en los primeros años del Siglo XX, el mismo período en el que nacen sus homólogos europeos, el modelo “catch-all” aparece recién con el radicalismo alfonsinista a principios de los 80 y con la renovación del peronismo y luego Menem a fines de esa década; lo mismo vale para el modelo *cartel party*, cuyos caracteres comienzan a observarse en los partidos argentinos con posterioridad. Volvamos ahora al esquema de evolución de los modelos de partido formulado por Katz y Mair que se venía exponiendo.

A finales de los años 70 en las democracias occidentales desarrolladas –y como se ha advertido, algo más tarde en la Argentina– se configura un nuevo modelo de partido político que se ha denominado –no sin alguna polémica que no trataremos aquí– “*cartel party*” o “partido cartel”. El sufragio universal consolidado se ejerce en un contexto de desafección a la política en general y a los partidos en especial, las campañas electorales se han pro-

fesionalizado de modo prácticamente total, con una participación de escasa a nula de activistas voluntarios y limitada a activistas rentados y una incidencia determinante de las técnicas de marketing político y de sus “gurús”, reales o supuestos; el objetivo de la actividad política es la profesionalización de la política y, como consecuencia buscada, la profesionalización de la “administración del Estado”; el afiliado pierde toda relevancia y la dirigencia partidaria no es otra que los mismos candidatos; el partido tiene acceso legalmente garantizado a los medios de comunicación regulados por el Estado y el financiamiento de la actividad partidaria se sufraga con aportes y subvenciones estatales, también legalmente garantizadas, garantía que en la Argentina ha alcanzado nivel constitucional; así, el partido termina mutando en una institución estatal y la investidura del elegido en un agente del Estado.

La Tabla 10¹⁷⁰ resume lo que se acaba de exponer.

19. Si bien los autores en comentario señalan que hay “una variedad de fenómenos sociales, culturales y especialmente políticos que han estimulado el movimiento de los partidos hacia el Estado”¹⁷¹, y mencionan “la declinación de la participación y del involucramiento en la actividad partidaria, que los grupos especiales de interés se hicieron más interesantes y que la afiliación partidaria no creció al mismo ritmo que el electorado”, no dejan de destacar que “el crecimiento de las subvenciones estatales es uno de los cambios más significativos en el ambiente en el que los partidos se desenvuelven”¹⁷². El modelo del *cartel party*, como fenómeno empírico –dicen los autores en cita– está asociado a una revisión del modelo normativo de democracia: ésta consistirá más en “la búsqueda de apoyo del público por las elites que en la participación de aquél en las decisiones”¹⁷³; “los votantes debe-

¹⁷⁰ Tomada de Katz, Richard S. and Mair, Peter: *op. cit.*, pg. 18.

¹⁷¹ Katz, Richard S. and Mair, Peter: *op. cit.*, pg. 15.

¹⁷² *Ibídem.*

¹⁷³ Katz, Richard S. and Mair, Peter: *op. cit.*, pg. 21.

Tabla 10. Modelos de Partido Político y sus características.

Características	Partido de elite
<i>Período histórico</i>	Siglo XIX
<i>Grado de inclusión</i>	Sufragio restringido
<i>Nivel de distribución de recursos</i>	Muy concentrado
<i>Objetivos políticos principales</i>	Distribución de privilegios
<i>Bases de competencia partidaria</i>	Estatus social
<i>Patrón de competencia electoral</i>	Manipulada
<i>Trabajo en las campañas partidarias</i>	Irrelevante
<i>Principal fuente de recursos partidarios</i>	Contactos personales
<i>Relación entre afiliados y dirigentes</i>	Afiliados y dirigentes son los mismos
<i>Carácter de la afiliación</i>	Escasa y elitista
<i>Canales de comunicación partidaria</i>	Conexiones interpersonales.
<i>Posición entre sociedad civil y Estado</i>	Límites difusos entre el Estado y la sociedad civil políticamente relevante
<i>Naturaleza de la representación</i>	Encargado

	Partido de masas	Catch-all Party	Cartel Party
	1880-1960	1945	1970
	Ampliación del sufragio; sufragio masivo	Sufragio masivo	Sufragio masivo
	Relativamente concentrado	Menos concentrado	Relativamente difuso
	Reforma social (o resistencia a ella)	Progreso social	Política profesional
	Capacidad de representación	Eficacia programática	Habilidad de gestión, eficiencia
	Movilización	Competitiva	Contenida
	Trabajo intensivo	Trabajo y capital intensivos	Capital intensivo
	Aportes de los afiliados	Aportes de amplia variedad de fuentes	Subvenciones estatales
	De abajo hacia arriba. Los dirigentes responden ante los afiliados	De arriba hacia abajo. Jerarquía. Los afiliados “apoyan” a los dirigentes	Estratarquía. Autonomía mutua
	Numerosa y homogénea. Identidad, pertenencia, tipo “clase”.	Amplia y heterogénea. No identitaria, preferencia, tipo “consumidor”	Distinción afiliado/ no afiliado, difusa. Individual.
	Conexiones y medios partidarios	Partido compite por acceso a medios no partidarios	Partido tiene acceso a medios regulados por el Estado
	Partido pertenece a la sociedad civil. Inicialmente, a un sector determinado de ella	Partido compite como intermediario entre la sociedad civil y el Estado	Partido, parte del Estado
	Delegado	Emprendedor	Agente del Estado

rán preocuparse por los resultados, no por las políticas, que es el campo de los profesionales”¹⁷⁴; de allí que en este modelo, “los partidos políticos son sociedades de profesionales, no asociaciones de o para los ciudadanos”¹⁷⁵. “La democracia –agregan– deja de ser vista como un proceso por la cual la sociedad civil impone controles y limitaciones al Estado, para ser en cambio un servicio provisto por el Estado a la sociedad civil”¹⁷⁶. Y concluyen: como la democracia requiere elecciones “el Estado provee elecciones competitivas”¹⁷⁷; como las elecciones requieren partidos, “el Estado provee partidos políticos”¹⁷⁸. No es que los partidos hayan decaído sino que el nuevo contexto exige que cambien y están cambiando; “están adquiriendo nuevas fortalezas para superar viejas debilidades; se están adaptando para asegurar su propia supervivencia; en realidad, son otros partidos”¹⁷⁹.

20. En un trabajo escrito una década después con Mark Blyth, Richard S. Katz presenta la analítica *rational choice* de la evolución de los partidos políticos hasta la aparición del *cartel party*¹⁸⁰; “Una serie de adaptaciones a problemas de coordinación endógenos a los partidos políticos –dice– establecieron en *cartel party* como tipo (de partido) de equilibrio”¹⁸¹. “Los partidos políticos modernos –continúa– fueron inventados para atender tres problemas de coordinación en las democracias representativas”¹⁸²: el ‘dilema interno’ de coordinar la acción de los representantes dentro del parlamento,

¹⁷⁴ Katz, Richard S. and Mair, Peter: *op. cit.*, pg. 22.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ Katz, Richard S. and Mair, Peter: *op. cit.*, pg. 25.

¹⁸⁰ Blyth, Mark and Katz, Richard S.: “From Catch-all Politics to Cartelization: The Political Economy of the Cartel Party”. *West European Politics*, Vol. 28, Nº 1, pg. 33-60; January 2005.

¹⁸¹ Blyth, Mark and Katz, Richard S.: *op. cit.*, pg. 33.

¹⁸² Blyth, Mark and Katz, Richard S.: *op. cit.*, pg. 34.

el ‘dilema externo’ de coordinar un gran número de activistas para ganar elecciones y el ‘problema de interconexión’ entre los parlamentarios y la base partidaria. “Cada intento de superar estos problemas endémicos –agrega– dio lugar a formas particulares de partido”¹⁸³. Expone luego los distintos modelos de partido¹⁸⁴ señalando –en lo sustancial– lo siguiente: El *partido de elite* sólo debía atender la coordinación entre los representantes, ya que el régimen de sufragio restringido excluía problemas de coordinación interna. El sufragio universal dio relevancia a la necesidad de coordinación externa y el *partido de masas* lo afrontó principalmente otorgando al sector social que representaba cierto tipo de beneficios. La aparición del *catch-allparty* se caracteriza porque su base de apoyo no es “un determinado sector” de la sociedad sino que compete por apoyos que –como su nombre lo indica– busca en cualquier parte y en todos los sectores, lo que lo lleva naturalmente a tener que ampliar cada vez más la distribución de beneficios; pero los recursos para atender esos beneficios no son infinitos, y además la distribución tiene inevitablemente rendimientos decrecientes; surge así la más reciente respuesta del fenómeno de los partidos políticos a los problemas de coordinación propios de la democracia representativa: el *cartel party*.

Blyth y Katz estructuran su análisis de la aparición del *cartel party* del siguiente modo: primero, identifican dos fenómenos causales: el límite fiscal que alcanza el *catch-allparty* y el ambiente conceptual por racionalidad económica generado por la globalización; luego indican dos decisiones estratégicas adoptadas por los partidos para afrontar la nueva situación: el discurso de reducción de las expectativas del electorado y la externalización de la ejecución de ciertas políticas públicas; finalmente, señalan los efectos de estos fenómenos en las relaciones entre dirigentes,

¹⁸³ Blyth, Mark and Katz, Richard S.: *op. cit.*, pg. 35.

¹⁸⁴ Blyth, Mark and Katz, Richard S.: *op. cit.*, pgs. 35/38.

agentes y votantes¹⁸⁵. La lógica de expansiones sistemáticas de la distribución de beneficios propia del *catch-all party* encuentra una barrera que no puede superar en el límite fiscal; simplemente no hay más recursos para atender esa distribución de beneficios¹⁸⁶, y el gobierno no puede extraer más recursos de la sociedad; a esto se agrega otro factor: la técnica de las elecciones pasa de la participación masiva al marketing de medios, lo que la convierte en capital intensiva. Entonces, por un lado el costo de distribuir beneficios supera la capacidad de los estados y por el otro el costo de las campañas electorales supera la capacidad de los partidos; la política *catch-all* había alcanzado sus límites.¹⁸⁷ En apretada síntesis, estos autores explican la aparición del *cartel party* del siguiente modo: el *catch-all party* alcanzó su límite por la restricción fiscal imposible de superar para seguir distribuyendo beneficios, y por el fenómeno contemporáneo de la globalización que trajo aparejada una revalorización de las reglas de mercado y la disciplina fiscal; frente a ello, los partidos realizaron dos operaciones estratégicas: por un lado, instalaron un discurso tendiente a limitar las expectativas del electorado definiendo criterios restrictivos de racionalidad de lo demandable y por el otro, delegaron la ejecución de las políticas públicas en organismos independientes, sin vínculos de responsabilidad política con el electorado. El *cartel party* se caracteriza por la alta profesionalización –en el sentido de dedicación remunerada– de la organización, el acento en las capacidades técnicas y de gestión más que en la referencia ideológica o la representación sectorial, y el mínimo rol de su militancia más allá de –como ha señalado Hopkin– “contribuir a legitimar el mito”¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Blyth, Mark and Katz, Richard S.: *op. cit.*

¹⁸⁶ Blyth, Mark and Katz, Richard S.: *op. cit.*, pg. 40.

¹⁸⁷ Blyth, Mark and Katz, Richard S.: *op. cit.*, pg. 42.

¹⁸⁸ Hopkin, Jonathan: “Political Parties, political corruption and the economic theory of democracy”. *Crime, Law and Social Change*, N° 27, pgs.255/27; Kluwer Academic Publishers (1997); pg. 265.

Blyth y Katz indican más adelante que el conjunto de fenómenos que determinan la aparición del *cartel party* en las democracias industriales avanzadas –y en versiones con caracteres propios, en las democracias resultantes de “la tercera ola”¹⁸⁹– produjo diversos efectos: al externalizar en organismos independientes del voto popular ciertas decisiones, limitó el crecimiento de la curva de oferta de políticas distributivas, reduciendo el espacio de la competencia política¹⁹⁰; ajustando a la baja las expectativas, se crearon condiciones de mayor certeza y de equilibrio estable; así, las estrategias discursivas e institucionales de estrechar el espacio de las políticas (limitando lo que es realmente demandable) y de externalizar decisiones políticas (limitando lo que es realmente ofertable)¹⁹¹ viabilizaron el cambio al nuevo modelo, que por definición requiere la “cartelización” del sistema, es decir la colusión más o menos explícita de todos los partidos en la limitación del espacio de la competencia .

Y sintetizan la cuestión del siguiente modo: “Las organizaciones partidarias fueron desarrolladas para resolver problemas de coordinación que enfrentaban quienes competían por el gobierno. Bajo los regímenes censitarios del siglo diecinueve y aun antes, el principal problema de coordinación era el control de los representantes partidarios.(...) la solución fue el partido de cuadros o de elite. Con la movilización de las clases trabajadoras, el problema de organizar grandes números de activistas se volvió importante, y la respuesta fue el desarrollo del *partido de masas*, cuyo mismo éxito creó el problema adicional de la interrelación entre la organización partidaria y sus representantes en el parlamento. Los intentos de manejar este problema llevaron al *catch-all party*, con

¹⁸⁹ Huntington, Samuel P.: *La Tercera Ola: La Democratización a finales del siglo XX.*, Ed. Paidós. Buenos Aires, 1994. Ver también: Díaz, Rodolfo: “Sam Huntington”. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XXXVI-2009-Parte I, pág. .

¹⁹⁰ Blyth, Mark and Katz, Richard S.: *op. cit.*, pg. 44.

¹⁹¹ Blyth, Mark and Katz, Richard S.: *op. cit.*, pg. 45.

su estrategia de distribuir beneficios públicos a cambio de apoyo electoral. Finalmente, esta estrategia llegó a límites que forzaron a los partidos a volverse a adaptar para seguir siendo viables”¹⁹². Y concluyen: “Esta más reciente adaptación es formar un cartel, en el cual todos los participantes acuerdan tácitamente en restringir la competencia por políticas. Este acuerdo gana credibilidad a través de la externalización de responsabilidades (privatización de servicios, bancos centrales independientes, descentralización...). Ha sido apoyado por un cambio conceptual hacia la economía neoliberal y la retórica asociada a la globalización y ha permitido a los partidos disminuir las expectativas del electorado y liberarse ellos mismos de la dependencia de sus bases electorales tradicionales. El resultado ha sido reorientar la competencia electoral hacia cuestiones de aptitud de gestión”¹⁹³.

21. Resumiendo otra vez: los partidos surgen para solucionar problemas de acción colectiva –principalmente de coordinación– propios del régimen representativo de gobierno. El *partido de elite*, en un contexto de participación electoral restringida, sólo tenía que resolver un problema de coordinación, el interno entre los representantes del partido entre sí; y lo hizo a través de la distribución de privilegios entre ellos. El *partido de masas*, en un contexto conquista y consolidación del sufragio universal, debió resolver además un segundo problema de coordinación, el externo con los activistas y los votantes; y lo hizo distribuyendo beneficios hacia los sectores sociales específicos que constituían su electorado. El *catch-all party*, en un contexto de dilución de las clases sociales y sus identidades políticas, tuvo que resolver el problema de coordinación externa que le planteaba la necesidad de competir por apoyos electorales difusos en la sociedad, y lo hizo generalizando la distribución de beneficios; esta estrategia encontró un doble límite: la restricción presupuestaria (el costo de los beneficios

¹⁹² Blyth, Mark and Katz, Richard S.: *op. cit.*, pg. 54.

¹⁹³ *Ibídem.*

estaba más allá de las posibilidades de los gobiernos), y la dependencia del marketing político (el costo de las campañas estaba más allá de las posibilidades de los partidos). En ese punto se impone un cambio de modelo de partido y aparece el *cartel party*.

Dos condiciones de contexto explican la aparición del *cartel party*: el límite fiscal a la expansión de la distribución de beneficios y la Globalización con su revalorización de las políticas de mercado; a fin de resolver el problema de coordinación con los electorados potenciales, los partidos hacen dos cosas: por un lado restringen el ámbito de las políticas posibles (limitando lo efectivamente demandable por el electorado), y por el otro externalizan ciertas decisiones económicas básicas (limitando lo efectivamente ofertable por los políticos); y hay un factor adicional que es determinante en la aparición del *cartel party*: los partidos se financian con fondos del Estado.

VII.

22. Las características propias del nuevo modelo de partido, producen efectos en otros elementos del sistema: la democracia se despolitiza, la política se profesionaliza y los partidos devienen en asociaciones de profesionales, no de ciudadanos. Pero hay un efecto de este nuevo modelo de partido que debe destacarse por su importancia en sí y por sus consecuencias: la relación principal/agente entre el político y el votante se invierte: no será ya el votante como principal el que contratará al político como agente para que realice la tarea de gobernar, sino que será el político el que como principal contratará al votante como agente para que lo apoye. Y esta suerte de “transposición de términos” en la relación entre electores y elegidos plantea un nuevo tipo de problema de coordinación externa con este votante-agente; y los partidos lo re-

suelven con una forma típica de distribución de beneficios hacia ese electorado: el clientelismo. “Tradicionalmente –dicen los autores que se ha venido comentando– se entendía que los votantes como ‘principales’ contrataban a los políticos como ‘agentes’ para ejecutar las tareas de gobierno por ellos”¹⁹⁴; “Un ambiente cartelizado –agregan– sugiere una reversión más profunda en la relación convencional entre principal y agente: los políticos (ahora como principales) pueden efectivamente ‘contratar’ agentes (los votantes) para que los voten en tiempos de elecciones”¹⁹⁵.

El fenómeno del clientelismo se ha observado en lugares tan diversos como Argentina, Egipto, India y Taiwán¹⁹⁶; y aunque se considera que es más pronunciado en los países en desarrollo, en muchas democracias occidentales como Grecia, España e Italia los partidos clientelistas siguen atrayendo un gran número de votos usando incentivos materiales directos¹⁹⁷; otra literatura refiere también a Brasil, Perú, México, Ucrania, Rumania, Malasia, Japón y Singapur, y aun en EE.UU a nivel estadual.

El clientelismo –dice el interesante investigador argentino Javier Auyero– es una forma particular de vínculo entre el partido y el votante, el intercambio directo del voto de un ciudadano a cambio de pagos directos o acceso estable a empleo, bienes o servicios¹⁹⁸. A su vez, Jonathan Fox destaca que es una relación durable y reiterada de intercambio político y material, diferente de

¹⁹⁴ *Ibíd.*

¹⁹⁵ *Ibíd.*

¹⁹⁶ Weitz-Shapiro, Rebecca: “What Wins Votes: Why Some Politicians Opt Out of Clientelism”. *American Journal of Political Science*, Vol. 53, N° 3, (July 2012), pgs. 568/583. URL: <http://www.jstor.org/stable/23316007>.

¹⁹⁷ Gans-Morse, Jordan; Mazzuca, Sebastián and Nichter, Simeon: “Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections”. *American Journal of Political Science*, Vol. 58, N° 2 (April 2014), pgs.415/432. URL: <http://www.jstor.org/stable/24363494>.

¹⁹⁸ Auyero, Javier; Lapegna, Pablo y Page Poma, Fernanda: “Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 51, N° 3 (Fall 2009), pgs. 1-31. URL: <http://www.jstor.org/stable/20622739>.

una transacción de una sola vez¹⁹⁹, porque –como advierte Susan Stokes– si interacción entre el aparato partidario y los votantes es un acto por única vez, no funciona como clientelismo; el clientelismo funciona como un “dilema del prisionero” reiterado, y la reiteración requiere dos condiciones: que cada jugador pueda observar las acciones del otro y –en este caso– que todos los jugadores prevean que el juego va a seguir²⁰⁰. Destacar la naturaleza “relacional” (y no meramente “transaccional”) del clientelismo –dice el citado Fox– subraya el rol de la “agencia” en el fenómeno; el clientelismo –dice– convierte la relación principal/agente en bilateral; y agrega: el clientelismo desafía el modelo académico de la democracia representativa donde los votantes son los principales y los representantes los agentes, en tanto el partido clientelista entra en una transacción notoriamente bilateral –beneficios materiales por apoyo político– en la que el partido es ostensiblemente el principal y los votantes los agentes²⁰¹.

De su misma naturaleza relacional, se sigue que el cumplimiento de los votantes con el funcionamiento del clientelismo no se apoya tanto en la vigilancia de los operadores políticos partidarios, cuanto en un mecanismo psicológico de obligación recíproca²⁰². Pierre Bourdieu –cita Auyero– ha señalado que el clientelismo no solo vive una vida en la objetividad del intercambio en esa red, sino que vive una segunda vida subjetiva en las actitudes que inculca en algunos de sus actores, actitudes que aseguran la reproducción del arreglo²⁰³.

¹⁹⁹ Fox, Jonathan: *State power and clientelism: Eight propositions for discussion*. Palgrave-MacMillan, 2012.

²⁰⁰ Stokes, Susan: “Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina”. *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3 (Aug., 2005), pp. 315-325. URL: <http://www.jstor.org/stable/30038942>.

²⁰¹ Fox, Jonathan: *op. cit.* pg. 4.

²⁰² Lawson, Chappell and Greene, Kenneth F.: “Making Clientelism Work: How Norms of Reciprocity Increase Voter Compliance”. *Comparative Politics*, Vol. 47, N° 1 (October 2014). URL: <http://www.jstor.org/stable/43664343>, pg. 61.

²⁰³ Auyero, Javier; Lapegna, Pablo y Page Poma, Fernanda: *op. cit.* Pg. 4.

23. Hay diversas estrategias clientelistas; un esquema tipológico útil es el de Gans-Morse y Mazzuca, que señalan cuatro: compra de votos, compra de concurrencia a votar, compra de abstención y persuasión doble (concurrir a votar y votar por mi partido); en función de dos variables de racionalidad (las preferencias del votante y los costos de la concurrencia a votar) se analiza cómo eligen las estrategias los aparatos clientelistas: primero clasifican los votantes en cuatro grupos: los que están a favor del partido y los que están en contra, y dentro de ellos los que están predispuestos para ir a votar y los que no; segundo, califican la utilidad que le produce a cada grupo la decisión que prefieren (votar por uno o por otro, ir a votar o no) y a esa utilidad la consideran el “precio de reserva” de ese grupo de votantes; y así, determinan el “incentivo” que deben asignar a cada uno: al que va a ir a votar por otro para que cambie su voto, al que no va a ir a votar para que vaya y vote por el partido: el límite del incentivo en cada caso será su respectivo precio de reserva²⁰⁴.

Una forma específica de clientelismo muy extendida es la utilización por los partidos (o sus gobiernos) del empleo público para atraer votantes. Los destacados politólogos argentinos Eduardo Calvo y María Victoria Murillo señalan que esta forma de clientelismo es un tipo de interacción entre el gasto público y el comportamiento electoral, cuyas claves explicativas están en una oferta determinada por el nivel de acceso a recursos públicos del partido y una demanda definida por el grado de dependencia de los votantes con respecto de esos recursos públicos²⁰⁵. Dado que los beneficios redistributivos del empleo público disminuyen conforme aumenta el ingreso medio esperado por los votantes –continúan– aquellos cuyas expectativas de ingresos son más limitadas son los más dependientes de los eventuales beneficios. El uso clientelístico del empleo público

²⁰⁴ Gans-Morse, Jordan and Mazzuca, Salvador: *op. cit.* pg. 421.

²⁰⁵ Calvo, Ernesto y Murillo, María Victoria: “¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino”. *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N° 188 (Jan.-Mar. 2008), pgs. 515/542. URL: <http://www.jstor.org/stable/27667813>.

–indican– tiene dos características que lo diferencia de los métodos típicos de redistribución impositiva: el direccionamiento particularista hacia determinado sector de votantes y el manejo político discrecional de a quiénes se beneficiará. Las diferencias en el acceso a recursos públicos de los partidos y las variaciones en las expectativas salariales de los electorados –agregan– determina que, si bien todos los partidos hacen uso del empleo público como instrumento clientelar, no todos se benefician por igual: a igualdad de restricción de recursos, se beneficia más aquel partido cuyo electorado tiene expectativas salariales más bajas y en consecuencia puede –a igual costo– contratar mayor número de empleados públicos²⁰⁶, y por ende esperar mayor número de votos.

Por otro lado, el ya citado Jonathan Fox señala que la distribución politizada de programas públicos que buscan ganar el apoyo político de determinados grupos de votantes, califica como clientelismo si el procedimiento de asignación no es transparente y basado en el cumplimiento de las reglas²⁰⁷; además –agrega– los que pueden hacer ingresar al votante a un programa estatal, están ofreciendo mucho más que un incentivo para votar en una elección, en la medida que un programa implica un flujo más o menos estable de beneficios²⁰⁸.

24. Finalmente, la literatura de la disciplina señala otro fenómeno asociado al modelo del *cartel party*: la corrupción. La mutación del partido en institución estatal lo convierte en Agente del Estado, y se crea así una relación principal/agente múltiple, típica de una cadena de delegación: primero, entre el Estado como principal y el partido como agente y después, entre el partido como principal y el político como Agente. El problema característico de la relación de agencia es el Moral Hazard o riesgo moral,

²⁰⁶ *Ibídem.*

²⁰⁷ Fox, Jonathan: *Op. cit.* pg. 9.

²⁰⁸ Fox, Jonathan: *Op. cit.* pg. 12.

fruto de dos causas: las fallas de información, por la que el agente conoce cosas que el principal ignora y las fallas de control, porque monitorear los agentes es costoso y difícil para el principal. Esa situación baja el costo de oportunidad para que el agente tome ventajas personales a través de transacciones ocultas a expensas del interés público. “Si los partidos pueden disponer de subvenciones estatales para financiarse –agrega Hopkin– les resulta fácil disponer incentivos para potenciales votantes; y este uso de poder estatal puede ir desde algún apoyo limitado a sus activistas hasta una amplia distribución clientelista de recursos públicos y corrupción administrativa de diferentes tipos”²⁰⁹. Las restricciones presupuestarias gubernamentales que ponen límite al uso extensivo de recursos públicos, le plantean al *cartel party* un tipo de problema de coordinación que muchas veces no es capaz de resolver debidamente. De allí que Hopkin termina señalando que, si bien las características del *cartel party* y la corrupción no se implican necesariamente, ese modelo de partido “lleva al uso crecientemente partidario de recursos públicos que, con frecuencia, toma la forma de corrupción”²¹⁰. Con relación al famoso caso de “Tangentópolis” y “Mani Puliti”, Hopkin destaca que los partidos italianos ya eran *cartel parties* mucho antes de que se inventara el término²¹¹.

VIII.

25. Culmina aquí esta Comunicación “Sobre los Partidos Políticos”, en la que he expuesto los aspectos teóricos de una problemática que en diversos grados se observa en las democracias representativas occidentales, entre ellas la argentina.

²⁰⁹ Hopkin, Jonathan: The Emergence and Convergence of the Cartel Party: Parties, State and Economy in Southern Europe. Paper for presentation at London School of Economics, 30 January 2003; pg. 4.

²¹⁰ *Ibíd.*

²¹¹ Hopkin, Jonathan: *op. cit.*, pg. 14.

Bibliografía

1. Aldrich, John H.: "A Downsian Spatial Model with Party Activism". *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 4 (Dec., 1983), pp. 974-990 Published by: American Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/1957570>. Accessed: 23/11/2010 05:05.
2. Aldrich, John H.: *Why Parties? A second Look*. The University of Chicago Press, Chicago, 2011.
3. Alesina, Alberto and Sachs, Jeffrey: "Political Parties and the Business Cycle in the United States, 1948-1984", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 20, No. 1 (Feb., 1988), pp. 63-82 Published by: Ohio State University Press. <http://www.jstor.org/stable/1992667>. Accessed: 26-04-2016 13:12 UTC.
4. *Anales de Legislación Argentina*, Ed. La Ley, Buenos Aires, VVTT.
5. Auyero, Javier; Lapegna, Pablo y Page Poma, Fernanda: "Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship". *Latin American Politics and Society*, Vol. 51, N° 3 (Fall 2009), pgs. 1-31. URL: <http://www.jstor.org/stable/20622739>.
6. Auza, Néstor Tomás: *Revista argentina de ciencias políticas*. "Estudio e índice general 1910 - 1920 Homenaje a su fundador Dr. Rodolfo Rivarola en su sesquicentenario".
7. Badeni, Gregorio: *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, La Ley, 2010; Tomo II.
8. Barón Knoll, Silvina: "Algunas notas sobre el Derecho Público Provincial"; en *Estudios de Derecho Constitucional-Homenaje y Despedida a Pedro J. Frías*. Aso-

- ciación Argentina de Derecho Constitucional, Santa Fe (2012).
9. Bawn, Kathleen, *et al.*: “A Theory of Political Parties: Groups, Policy Demands and Nominations in American Politics”. *Perspectives on Politics*, Vol. 10, No. 3 (September 2012), pp. 571-597, Published by: American Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/23260180>. Accessed: 26-04-2016 13:21 UTC.
 10. Blyth, Mark and Katz, Richard S.: “From Catch-all Politics to Cartelization: The Political Economy of the Cartel Party”. *West European Politics*, Vol. 28, N° 1, pg. 33-60; January 2005.
 11. Bonus, Holger: “The Political Party as a Firm”. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Bd. 137, H. 4., Meinungsäußerungen und Stellungnahmen zum Thema „Das Wesen der Unternehmung“ / A Collection of Views and Comments on “The Nature of the Firm” (Dezember 1981), pp. 710-716. Published by: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG. <http://www.jstor.org/stable/40750479> Accessed: 26-04-2016 13:30 UTC
 12. Brady, David W. and McCubbins, Mathew D. (Ed.): “Party, Process, and Political Change: New Perspectives on the History of Congress”. Stanford University Press, 2002. <http://www.sup.org/books/title/?id=3775>.
 13. Brunell, Thomas L.: “The Relationship between Political Parties and Interest Groups: Explaining Patterns of PAC Contributions to Candidates for Congress”. *Political Research Quarterly*, Vol. 58, No. 4 (Dec., 2005), pp. 681-688 Published by: Sage Publications, Inc. on behalf of the University of Utah. <http://www.jstor.org/stable/3595653>. Accessed: 26-04-2016 13:35 UTC.

14. Brusco, Valeria; Nazareno, Marcelo and Stokes, Susan: “Vote Buying in Argentina”. *Latin American Research Review* , Vol. 39, No. 2 (2004), pp. 66-88. URL: <http://www.jstor.org/stable/1555401>.
15. Burke, Edmund: “Thoughts on the Cause of the Present Discontent”; in *Selected Works of Edmund Burke*, Vol. 1; The Liberty Fund, <http://oll.libertyfund.org/titles/796>
16. Calabresi, Steven G.: “Political Parties as Mediating Institutions”. *The University of Chicago Law Review*, Vol. 61, No. 4 (Autumn, 1994), pp. 1479- 1533. Published by: The University of Chicago Law Review. <http://www.jstor.org/stable/1600124> Accessed: 26-04-2016 13:38 UTC.
17. Calvert, Jerry W.: “Linking Citizen Preferences to Legislative Choices: The Role of Political Parties”. *State & Local Government Review*, Vol. 14, No. 2 (May, 1982), pp. 68-74 Published by: Sage Publications, Inc. <http://www.jstor.org/stable/4354744>. Accessed: 26-04-2016 13:43 UTC.
18. Calvo, Ernesto y Murillo, María Victoria: “¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino”. *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N° 188 (Jan.-Mar. 2008), pgs. 515/542. URL: <http://www.jstor.org/stable/27667813>.
19. Cámara Nacional Electoral: Partidos Reconocidos al 1° de junio de 2016. http://www.electoral.gov.ar/pdf/partidos_reconocidos.pdf
20. Corcuera, Santiago; Schimmel, Sebastián y Rascioni, Nora V.: *Derecho y Política. El Derecho Electoral Argentino desde la perspectiva del Método de Casos*. Eudeba (2014).

21. D'Alessandro, Martín: "Los partidos políticos y la representación democrática; la evolución de su desarrollo teórico". *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XXXVII-2010-Parte II, pág. 509/543.
22. Daalder, Hans: "A Crisis of Party?" *Scandinavian Political Studies*, Vol. 15, N° 4. Nordic Political Science Association (1992).
23. Dalla Vía, Alberto: "Los Partidos Políticos: entre la demonización y el elogio". *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XXXIII-2006-Parte I, pág. .
24. *Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente*: "Debate del nuevo artículo 38 de la Constitución Nacional". Sesiones del 22.7.94 y del 25.7.94. *Obra de la Convención Nacional Constituyente-1994*; Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación. Ed. La Ley, Buenos Aires 1997; Tomo V, págs. 4668/4735.
25. *Diario de Sesiones del H. Congreso de la Nación: Debate de la Ley 8.871, "Ley Sáenz Peña"*. Sesiones del 6.11.11 al 20.12.11 (Diputados) y 30.1.12 al 7.2.12 (Senadores).
26. Díaz, R.: "Sobre la Construcción de una Coalición de Oposición; el Dilema del Prisionero". En *Estudios de Derecho Constitucional*, Instituto de Derecho Constitucional, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Año 2011.
27. Dirección Nacional Electoral: *Nómina de Partidos Políticos de Orden Nacional y Distrital Reconocidos al 28.05.2015*. http://www.elecciones.gob.ar/articulo_sub_sub.php?secc=3&sub_secc=14&sub_sub_secc=28

28. Downs, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*. Addison-Wesley, Boston, 1957, 1985.
29. Everson, David H.: *The Decline of Political Parties. Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 34, No. 4, The Communications Revolution in Politics (1982), pp. 49-60. Published by: The Academy of Political Science. <http://www.jstor.org/stable/3700968>. Accessed: 26-04-2016 13:53 UTC.
30. Fox, Jonathan: "State power and clientelism: Eight propositions for discussion". *Everyday Politics in Latin America: Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism?* Palgrave-MacMillan, 2012.
31. Gans-Morse, Jordan; Mazzuca, Sebastián and Nichter, Simeon: "Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections". *American Journal of Political Science*, Vol. 58, N° 2 (April 2014), pgs. 415/432. URL: <http://www.jstor.org/stable/24363494>.
32. Gardner, James A.: "Can Party Politics Be Virtuous?" *Columbia Law Review*, Vol. 100, No. 3, Symposium: Law and Political Parties (Apr., 2000), pp. 667-701. Published by: Columbia Law Review Association, Inc. <http://www.jstor.org/stable/1123498>. Accessed: 26-04-2016 14:09 UTC.
33. Grabowska, Mirosława: "Political Parties: Social Representative or Agent of Change?" *Polish Sociological Review*, No. 116 (1996), pp. 307-322. Published by: Polskie Towarzystwo Socjologiczne (Polish Sociological Association) <http://www.jstor.org/stable/41274629>. Accessed: 26-04-2016 14:13 UTC.
34. Haynes, Stephen E. and STONE, Joe A.: "Political Parties and the Variable Duration of Business Cycles".

- Southern Economic Journal*, Vol. 60, No. 4 (Apr., 1994), pp. 869-885 Published by: Southern Economic Association. <http://www.jstor.org/stable/1060426>. Accessed: 26-04-2016 14:17 UTC.
35. Holcombe, Randall G. y Gwartney, James D.: “Political Parties and the Legislative Principal-Agent Relationship”. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Vol. 145, No. 4 (December 1989), pp. 669-675. Published by: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG. <http://www.jstor.org/stable/40751249>. Accessed: 26-04-2016 14:22 UTC.
36. Hopkin, Jonathan: “Political Parties, political corruption and the economic theory of democracy”. *Crime, Law and Social Change*, N° 27, pgs. 255/27; Kluwer Academic Publishers (1997).
37. Hopkin, Jonathan: *The Emergence and Convergence of the Cartel Party: Parties, State and Economy in Southern Europe*. Paper for presentation at London School of Economics, 30 January 2003.
38. Innes, Abby: “Party Competition in Postcommunist Europe: The Great Electoral Lottery”. *Comparative Politics*, Vol. 35, No. 1 (Oct., 2002), pp. 85-104. Published by: Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York. <http://www.jstor.org/stable/4146929> Accessed: 26-04-2016 14:32 UTC
39. Issacharoff, Samuel and Pildes, Richard H.: “Politics As Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process”. *Stanford Law Review*, Vol. 50, No. 3 (Feb., 1998), pp. 643-717 Published by: Stanford Law Review. <http://www.jstor.org/stable/1229320>. Accessed: 26-04-2016 14:41 UTC.

40. Jankowski, Richard: "Preference Aggregation in Political Parties and Interest Groups: A Synthesis of Corporatist and Encompassing Organization Theory". *American Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 1 (Feb., 1988), pp. 105-125 Published by: Midwest Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/2111312> Accessed: 26-04-2016 14:44 UTC.
41. Johns, Gary: "Desirability of Regulating Political Parties". *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, Vol. 8, No. 4 (2001), pp. 291-302 Published by: ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/43199176> Accessed: 26-04-2016 15:10 UTC.
42. Katz, Richard S. and Mair, Peter: "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics*, Vol. 1. No. 1 pp. 5-28. SAGE Publications, London (1995).
43. Katz, Richard S. and Mair, Peter: "The Cartel Party Thesis: A Restatement". *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 4 (Dec., 2009), pp. 753-766 Published by: American Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/40407077> Accessed: 26-04-2016 15:21 UTC.
44. Kinen, Nicolás: *Los partidos políticos en Argentina : reflexiones y propuestas para su fortalecimiento en el marco del humanismo cristiano*. Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2011.
45. Kohno, Masaru: "Rational Foundations for the Organization of the Liberal Democratic Party in Japan". *World Politics*, Vol. 44, No. 3 (Apr., 1992), pp. 369-397 Published by: Cambridge University Press. <http://www.jstor.org/stable/2010543>. Accessed: 26-04-2016 15:27 UTC.

46. Koole, Ruund: “Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of Cartel Party”. *Party Politics*, Vol. 2, N°4, pgs. 507-523, SAGE (1996).
47. Lawson, Chappell and Greene, Kenneth F.: “Making Clientelism Work: How Norms of Reciprocity Increase Voter Compliance”. *Comparative Politics*, Vol. 47, N° 1 (October 2014), pgs. 61/77. URL: <http://www.jstor.org/stable/43664343>.
48. Levitsky, Steven: “From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983–1999”. *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 3, October 2003.
49. Linares Quintana, Segundo V.: “El Partido dominante en la Tipología de los Partidos Políticos”. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo IX-1980, pág. 333/376.
50. Linares Quintana, Segundo V.: “Partido y Sistema Político: Introducción a la Tipología de los Partidos Políticos”. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo VIII-1978, pág. 197/244.
51. Linares Quintana, Segundo V.: “Relaciones entre Sistemas de Partidos Políticos y Regímenes Electorales”. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XII-1983, pág. 325/355.
52. Lupu, Noam y Stokes, Susan C.: “Las bases sociales de los partidos políticos en Argentina, 1912-2003”. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires), vol. 48, N2 192, enero-marzo 2009.
53. Lupu, Noam: “Party Brands and Partisanship: Theory with Evidence from a Survey Experiment in Argentina”.

American Journal of Political Science, Vol. 57, No. 1 (January 2013), pp. 49-64.

54. Mair, Peter: “¿Gobernar el vacío? El proceso de vaciado de las democracias occidentales”. *New Left Review*, N° 47, Enero-Febrero 2007; pág. 22-46.
55. Mair, Peter: “Democracia sin Partidos. Aparentes paradojas del Nuevo Laborismo”. *New Left Review*, N° 2, marzo-abril 2000; pág. 150-161.
56. Malamud, Andrés: “Acerca del Radicalismo, de su base social y su coalición electoral”. *Escenarios Alternativos* 2, Buenos Aires (1997).
57. Maqueda, Juan Carlos: *La Reforma Política*. La Ley, Buenos Aires (2002).
58. Martínez Peroni, José Luis: “Democracia de partidos”. *Debates de Actualidad*, Año XXV-N° 204, Pg. 23; Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires (2011).
59. McGuire, James W.: “Partidos Políticos y Democracia en Argentina”, en *La Construcción de Instituciones Democráticas, Sistemas de Partidos en América Latina*, Mainwaring, S y Scully, T., Ed. Cieplan. Santiago de Chile, (1995); Capítulo 7, págs. 163/201.
60. Montero, José Ramón y Gunther, Richard: “Los estudios sobre los partidos políticos; una revisión crítica”. En: *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*; Oxford University Press, (2002). Trad. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March.
61. Moody, Peter R. Jr.: “The Erosion of the Function of Political Parties in the Post-Liberal State”. *The Review of Politics*, Vol. 45, No. 2 (Apr., 1983), pp. 254-279.

Published by: Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac on behalf of Review of Politics. <http://www.jstor.org/stable/1406956>. Accessed: 28-04-2016 00:02 UTC.

62. Müller, Wolfgang C.: "Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work". *European Journal of Political Research* 37: 309–333, 2000. University of Vienna, Austria. © 2000 Kluwer Academic Publishers, Printed in the Netherlands.
63. Mustapic, Ana María: "Argentina: La crisis de representación y los partidos políticos". *América Latina Hoy*, N° 32, págs. 163-183. Ediciones de la Universidad de Salamanca.
64. Pelizzo, Riccardo: "Cartel Parties and Cartel Party Systems". PhD Dissertation, Johns Hopkins University, Baltimore, November 2003.
65. Pérez Guilhou, Dardo: "Representación y Participación Política". *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XXIX-2000/2001-Parte I, pág.
66. Persello, A. V.: *Historia del Radicalismo*. EDHASA, Buenos Aires.
67. Persily, Nathaniel and Cain, Bruce E.: "The Legal Status of Political Parties: A Reassessment of Competing Paradigms". *Columbia Law Review*, Vol. 100, No. 3, Symposium: Law and Political Parties (Apr., 2000), pp. 775-812. Published by: Columbia Law Review Association, Inc. <http://www.jstor.org/stable/1123502>. Accessed: 28-04-2016 11:08 UTC.

68. Ponce, Aldo Fernando: "Unemployment and Clientelism: The Piquetero Movement". *Journal of Interdisciplinary & Multidisciplinary Research*, Volume 1, Issue 2, 2007.
69. Reid Martz, Mary Jeanne: "Studying Latin American Political Parties: Dimensions Past and Present". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 12, No. 1 (May, 1980), pp. 139-167. Published by: Cambridge University Press. <http://www.jstor.org/stable/156428> Accessed: 27-04-2016 23:54 UTC.
70. Reiter, Howard L.: "The Study of Political Parties, 1906-2005: The View from the Journals". *The American Political Science Review*, Vol. 100, No. 4, Thematic Issue on the Evolution of Political Science, in Recognition of the Centennial of the Review (Nov., 2006), pp. 613-618. Published by: American Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/27644390> Accessed: 28-04-2016 11:15 UTC.
71. Ruiz Moreno, Isidoro J.: "Ensayo sobre los partidos políticos. Un siglo de historia". *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina*, Tomo XXV 1998, pág. 381.
72. Sandman, Joshua H.: "The Reemerging Role of the Political Party: Campaign '84 and Beyond". *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 4, Campaign '84: The Contest for National Leadership (Part Four) (Fall, 1984), pp. 512-518. Published by: Wiley on behalf of the Center for the Study of the Presidency and Congress. <http://www.jstor.org/stable/27550127> Accessed: 28-04-2016 11:19 UTC.
73. Sartori, Giovanni: *Homo Videns*. Taurus, Madrid (1998).

74. Schlesinger, Joseph A.: "Conceptual Approaches to Political Parties". *PS*, Vol. 19, No. 4 (Autumn, 1986), pp. 860-862, Published by: American Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/419324>. Accessed: 28-04-2016 21:29 UTC.
75. Schlesinger, Joseph A.: "On the Theory of Party Organization". *The Journal of Politics*, Vol. 46, No. 2 (May, 1984), pp. 369-400. Published by: The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/2130967> Accessed: 28-04-2016 21:35 UTC.
76. Schlesinger, Joseph A.: "The New American Political Party". *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 4 (Dec., 1985), pp. 1152-1169. Published by: American Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/1956253>. Accessed: 28-04-2016 21:33 UTC.
77. Schreiber, Darren: "The Emergence of Parties: An Agent-Based Simulation". *Political Research Quarterly*, Vol. 67, No. 1 (March 2014), pp. 136-151 Published by: Sage Publications, Inc. on behalf of the University of Utah. <http://www.jstor.org/stable/23612041>. Accessed: 28-04-2016 21:39 UTC.
78. Schumpeter, Joseph A.: "Capitalism, Socialism and Democracy"; pg. 283, Citado en *Harper's Magazine*, diciembre 13, 2008. <http://harpers.org/blog/2008/12/schumpeter-on-political-parties/>
79. Shepsle, Kenneth A. *et al.*: "American Government", Chapter 11: Political Parties. PPT Presentation.
80. Shepsle, Kenneth A.: "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models". *American Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 1 (Feb.,

1979), pp. 27-59 Published by: Midwest Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/2110770>. Accessed: 07-06-2016 15:10 UTC.

81. Shepsle, Kenneth A: *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*. Paper presentado a la reunión de la Sección de Formal Political Theory de la American Political Science Association en Chicago, 1983. (Policopia).
82. Sinclair, Barbara: *Do Parties Matter? CSD Working Papers, Center for the Study of Democracy UC Irvine*, University of California, Los Angeles. Publication Date: 07-15-1998. <http://escholarship.org/uc/item/3gc9j43c>
83. Snyder, James M., Jr. and Ting, Michael M.: “An Informational Rationale for Political Parties”. *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 1 (Jan., 2002), pp. 90-110, Published by: Midwest Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/3088416> Accessed: 28-04-2016 21:43 UTC.
84. Sola, Juan V.: *Derecho y Economía*, 1ª. Ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004.
85. Sola, Juan Vicente: *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, La Ley, 2009; Tomo III.
86. Steel, Brent y Tsurutani, Taketsugu: “From Consensus to Dissensus: A Note on Postindustrial Political Parties”. *Comparative Politics*, Vol. 18, No. 2 (Jan., 1986), pp. 235-248. Published by: Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York. <http://www.jstor.org/stable/421845>. Accessed: 28-04-2016 21:46 UTC.
87. Stokes, Susan: “Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina”.

- The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3 (Aug., 2005), pp. 315-325. URL: <http://www.jstor.org/stable/30038942>.
88. Strom, Kaare: "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties". *American Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 2 (May, 1990), pp. 565-598 Published by: Midwest Political Science Association. <http://www.jstor.org/stable/2111461> Accessed: 28-04-2016 21:48 UTC.
 89. Strom, Kaare: "Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining". *CSD Working Papers*, Center for the Study of Democracy, UC Irvine. (1997) <http://escholarship.org/uc/item/4x02v7j6>
 90. Valobra, Adriana María: "Normativas sobre la participación de las mujeres en los partidos políticos y sus prácticas y espacios de intervención, Argentina, 1912-1957". *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. Abril 2011. N°4. Pgs. 64-88. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJyS. UNLP.
 91. Vanossi, Jorge Reinaldo: *Teoría Constitucional*. AbeledoPerrot, Buenos Aires 2013 (Tercera Edición), Tomo II.
 92. Voices. *Datos de Encuestas nacionales sobre partidos políticos*. 1985/2015.
 93. Webb, Paul: "Introduction". En *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford (2002).
 94. Weitz-Shapiro, Rebecca: "What Wins Votes: Why Some Politicians Opt Out of Clientelism". *American Journal of Political Science*, Vol. 53, N° 3, (July 2012), pgs. 568/583. URL: <http://www.jstor.org/stable/23316007>.

95. Zipp, John F. *et al.*: “Political Parties and Political Participation: A Reexamination of the Standard Socioeconomic Model”. *Social Forces*, Vol. 60, No. 4 (Jun., 1982), pp. 1140-1153 Published by: Oxford University Press. <http://www.jstor.org/stable/2577882>. Accessed: 28-04-2016 21:57 UTC.

OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

presentados por los señores académicos:

Académico Isidoro J. Ruiz Moreno

Felicito al académico Díaz por la excelente exposición que hizo, con cuyo énfasis que en la crisis de los Partidos políticos actuales estoy de acuerdo. Resulta bastante del día, porque hoy he leído un llamado de atención que hace el hijo de Alfonsín al Partido Radical. Existe escepticismo en la ciudadanía con respecto a los Partidos. Preguntaría en esta Academia de Ciencias Políticas, quiénes son los afiliados a uno de ellos, salvo casos muy notorios. La vez pasada, cuando la académica Marita Carballo hizo su exposición, se apuntó a la transferencia de los Partidos políticos hacia los personalismos. Las figuras últimas que ha citado el académico Díaz (Cristina Kirchner, Mauricio Macri, para citar los dos importantes) han creado unos “movimientos” e incluso rechazan la pertenencia a Partidos. Pero creo que son una necesidad en una democracia, y ojalá continúen. Por supuesto una legislación obliga a los ciudadanos a inclinarse a un Partido por lo menos para la época de elecciones. No sé si un candidato solitario, individual como alguna vez lo hizo Estanislao Zeballos, podría presentarse por su cuenta. En la crisis en que estamos ahora ¿de qué depende la salida? Crisis no es fin, es un movimiento con una u otra deri-

vación. Dependerá de los mismos Partidos políticos. Y habría que hacer un llamado de atención para su difusión doctrinaria, en lo que insistió Díaz, para trabajar un proselitismo que la difunda.

Académico Luis Alberto Romero

Voy a hacer una reflexión sobre una frase del académico Díaz: la “crisis de los partidos”, que en principio parece ser una verdad de sentido común. En realidad lo que Díaz nos ha expuesto es una permanente transformación de los partidos, que nunca tuvieron un momento de estabilidad y perfección sino que fueron siendo, siguen siendo y siguen transformándose. La bibliografía consagró en un momento la fórmula del “partido moderno”, o “partido orgánico”, que funcionó bien en las primeras décadas del siglo XX. Después de ese momento, parece que todo se deshace, todo fracasa. En realidad –creo que es el sentido de la presentación de Díaz–, lo que hay son adecuaciones de los partidos a circunstancias distintas. Es muy interesante el último modelo que propone, no tanto porque describa una realidad pasada sino porque es un instrumento para explicar cambios un poco difíciles de entender con los criterios tradicionales. Las puntualizaciones que ha hecho sobre el clientelismo me parece que ayudan mucho a no vivir el presente como una anomalía sino como una nueva forma.

Dicho esto, agrego: cada uno de nosotros tiene su opinión, su juicio de valor, su juicio moral, pero de hecho los hombres se están comportando así y no sé cuán lejos se puede llegar indicándole a alguien que debe comportarse de otro modo. La política no está ansiosa de nuestros consejos. Cuando Díaz pasa de los modelos a los casos, inmediatamente empiezo a considerarles con la mirada, o quizá la deformación, del historiador, y los modelos empiezan a hacerme un poco de ruido, sobre todo porque las realidades concretas que evoca se me mezclan.

Digo un par de cosas sobre los modelos. Díaz contrapone la “política de notables” con la “política de sufragio universal”. Primera precisión: sufragio universal es una manera simple de llamar a algo menos preciso, porque por definición el sufragio nunca es universal. Por alguna razón que podemos llamar cultural, a los argentinos nos pareció que establecer el voto masculino obligatorio, como se hizo en 1912, colmaba las aspiraciones de sufragio universal; naturalmente las mujeres nos recordaron que no lo era. Luego está el caso de los niños y la infinidad de otros casos por lo que en todos los sistemas electorales se acota el número de ciudadanos que efectivamente votan. De modo que la palabra “sufragio universal” debe ser tomada más como una metáfora que como una realidad.

En la historia del sufragio en Europa no hay un cambio drástico del sufragio limitado al sufragio ampliado, sino un proceso muy gradual de ampliación. Es muy conocido el caso inglés, donde desde 1832 una serie de leyes va abriendo cada vez un poco más la canilla, hasta llegar a la instancia de sufragio universal masculino que es contemporánea con la Primera Guerra Mundial. El modelo notabiliar contiene casi siempre elementos de ampliación del sufragio, y hay que pensar cómo los “notables” los manejaban.

Llego así al segundo punto: los manejaban con clientelismo. Si hay un período en el que está bien aplicada la palabra clientelismo es el siglo XIX, no sólo porque se practicaba sino porque se lo consideraba legítimo y en muchos casos virtuoso. En Gran Bretaña, en 1884 el partido Liberal prohibió la compra del sufragio y hubo una tremenda reacción popular. Los votantes decían “¿creen que los vamos a votar gratis? No, nuestro derecho es cobrar por el voto”. Es la vieja idea de los ingleses y de los derechos consagrados por la costumbre. Este es un caso de cultura política avanzada. Suele decirse que la venta del sufragio es un paso adelante con respecto al sufragio obligado. Lo más bajo es el sufragio obligado; “el sufragio que se vende es un sufragio libre”, es una frase que se ha repetido mucho.

En el caso argentino, me parece que hay que ser un poco cuidadoso con ese modelo, porque el sufragio universal ya está en la Constitución de 1853, y antes estaba en la ley de la provincia de Buenos Aires, desde 1821. Que votara poca gente tiene que ver con algo distinto de los que dice la ley. Es un derecho, que puede ejercerse o no. La pregunta correcta es por qué la gente va a votar, y no por qué no vota. Hay que explicar lo que se hace y no lo que no se hace.

El verdadero cambio de la ley Sáenz Peña consiste en establecer el sufragio obligatorio. Esa es la gran transformación. Hay otros aspectos importantes, claro. El Estado le dice al habitante: “vos tenes que ser ciudadano”. Sáenz Peña lo expresaba con el imperativo de la tercera persona; la forma verbal “quiera el pueblo votar” es a la vez subjuntivo e imperativo; es tanto una expresión de deseo como una imposición.

Desde entonces en la Argentina hay un cambio importante y se pasa de una situación de poca gente que vota a otra de bastante gente que vota. No es un cambio brusco. Aunque no se ha trabajado con datos nacionales, respecto de la Capital Federal se sabe que en las primeras elecciones el aumento fue leve, pese a la obligatoriedad, y que solo en la elección 1928 se llega al nivel de alrededor del 80 % de la participación, que hoy se considera un piso deseable.

Otra cosa que no me convence mucho es esta idea de que la época del sufragio universal los partidos se constituían por identidad de clase. No sé si entendí bien la exposición. Esta idea funciona muy bien para los partidos social demócratas o socialistas europeos. Pero fuera de ese caso, lo que sabemos del resto de los partidos europeos, de los estadounidenses y sobre todo de los argentinos, es que no tienen mucho que ver con los partidos de clase. Tomo el caso del socialismo. El partido Socialista argentino querría haber sido el partido de la clase obrera pero no lo era; era un partido de gente más bien ilustrada de clase media, con enor-

mes dificultades para relacionarse con sus propios sindicalistas. El partido radical se parece mucho desde el comienzo al Catch All Party. Me parece que recluta gente en sectores muy variados y su programa no tiene una identidad de clases sino una identidad política; el reclamo de la vigencia de la Constitución es algo que supuestamente debería de interesar a todo el mundo.

Lo modelos me parecen muy útiles, sobre todo para empezar, pero me parece que hay un momento cuando quien investiga tiene que decir: el modelo me lleva a mirar las cosas de este modo; si me saco el modelo de la cabeza puede ocurrir que se acomoden de otra manera.

Finalmente, gracias al académico Díaz por este trabajo que nos permite ordenar los problemas que hay que considerar.

Académico Rodolfo Díaz

La bibliografía sobre partidos políticos es intratable porque es tan brutalmente abundante que obliga necesariamente a reducir el enfoque si no se convierte en imposible de transmitir. Sólo para ponerles a ustedes una idea: este tema ha sido tratado muchas veces en esta academia, hay muchas intervenciones. Por ejemplo, en el año 96 el académico Ruiz Moreno presentó una perspectiva histórica de los partidos políticos argentinos desde 1825 hasta el triunfo del radicalismo en 1916; en el Instituto que dirige el académico Rosendo Fraga, el Dr. D'Alessandro hizo una presentación sobre estos temas de partidos políticos; originariamente hace mucho tiempo, el Dr. Linares Quintana en tres oportunidades presentó comunicaciones sobre los partidos políticos, del año 78 al año 82; y hay más, el Dr. Dalla Via su discurso de incorporación fue sobre los partidos, Dardo Pérez Guilhou, su discurso de incorporación fue sobre los partidos; ha sido y es un tema de la Ciencia

Política muy importante. Eso obliga a cualquiera que trate de hacer una presentación de este tipo, a reducir mucho esto.

Claro cuando uno habla de los partidos políticos y el sistema electoral –porque se dan de una forma muy vinculada– quizás el caso más importante o más representativo es en el debate de la ley Sáenz Peña. Allí lo que se estaba discutiendo era el sistema electoral que la ley proponía, que era el sistema de mayoría; y un senador tan representativo y tan ilustre como Joaquín V. González estaba en contra y proponía el sistema de circunscripción uninominal. En ese debate Joaquín V. González habló dos días y medio, pero claro, la mitad de su presentación es refutando el sistema de mayoría y la otra mitad es sobre teoría de los partidos políticos, porque para refutar argumentaba que si se pone el sistema de mayoría va a pasar tal cosa y con los partidos va a pasar tal otra. Es un tratado fantástico pero quiero decir que es un ejemplo histórico bien claro de cómo partidos y sistema electoral se dan las dos cosas juntas. Una de las cosas clásicas de la Ciencia Política que es la ley de Duverger, junta las dos cosas: si ustedes tienen sistema mayoritario van a tener dos partidos, si tienen sistema proporcional van a tener un montón, esta es la ley de Duverger que es una de las clásicas de la Ciencia Política contemporánea, entonces eso por una parte.

Por otra parte, con relación al uso de modelos, no me hago cargo de esos modelos. En este estudio lo que hago es presentar, diríamos así, el estado actual de la Ciencia Política contemporánea que usa esos modelos. Aclaré –porque siempre pasa, (por eso lo aclaré)– que un modelo no es una descripción fáctica, que es simplemente una representación estilizada. Los modelos no se aplican, los modelos sirven únicamente como instrumentos de análisis. Y además tengan en cuenta esta presentación no se refiere a los partidos argentinos, de hecho no se refiere a la Argentina, no podría; puse un par de ejemplos como recurso pedagógico, pero esto no se refiere propiamente a la Argentina.

Y es cierto que si uno imagina la condición de clase como un elemento definitorio del tipo de afiliación que caracteriza a uno de los modelos en la Argentina, es muy difícil decirlo de ese modo porque no tenemos esa característica; entre otras cosas esta sociedad es una sociedad que ha tenido siempre una estructura de clases muy inespecífica, por decirlo de alguna manera. Pero no, los modelos están contruidos sobre la estilización de los hechos. Específicamente sobre lo que ha dicho el académico Romero, señalaba el modelo de partidos de masas básicamente está contruido sobre el modelo de la socialdemocracia alemana, y no solamente la socialdemocracia alemana también influye mucho una determinada etapa del laborismo inglés, y también influye mucho una determinada etapa del partido comunista italiano. De ahí la ciencia tomó elementos para estilizarlos en un modelo.

Académico Ricardo López Murphy

La presentación me pareció excelente y muy lúcido el uso de los modelos, a todas luces es una forma muy valiosa de pensar el problema.

En la experiencia internacional, quizás porque cuesta tanto pensar, por las desmesuras nuestras, en casos típicos de nuestra historia una solución al problema, y ayudar a poder elaborar un modelo referencial para tal propósito.

La estructura de incentivos de los partidos políticos es un problema regulatorio, que se ha vuelto universal y muy complejo.

Quisiera referirme, en esta presentación, a tres componentes.

En primer término ¿cómo lidiar con la utilización del poder del Estado en beneficio propio, o sea las distintas variantes de la corrupción?

Tenemos ahí el caso de España, el caso de Italia, el propio caso de Francia, ni digamos los problemas que se presentan en Estados Unidos.

Es por ello que en los países desarrollados los temas de regulación de la actividad política han adquirido una dimensión extraordinaria. No se ve, en mi opinión, otra solución que un mecanismo de información pública y transparencia desconocidos al presente que probablemente sea facilitado por los mecanismos electrónicos.

El segundo tema, que ha sido aludido por varios académicos, y convendría volver a ello, es el punto mencionado sobre la inviabilidad presupuestaria de muchas elaboraciones y propuestas electorales.

En los hechos eso ha degenerado en un rechazo a la racionalidad del sistema político representativo, con la excusa que los votos y las consecuencias de las elecciones son muchas veces disparatados.

En mi opinión, el planteo de Podemos en España es disparatado. Años atrás uno podía especular sobre qué consecuencia tenía ese modelo aplicado a la gestión de un país, después de lo que ha pasado en Venezuela, no hay más especulaciones, los intelectuales de Podemos han sido sus referentes ideológicos, y allí ocurrió un desastre sin precedentes, aun cuando fuera advertido con claridad por muchos observadores de la situación venezolana.

Sin embargo lo que más impresiona de la democracia española, que tiene un nivel de educación medio en sus votantes, es que esos episodios no influyen en la consideración de los candidatos y de las propuestas, aunque se sabe que su consecuencia es una crisis de características extremas.

Si se quiere escuchar cosas disparatadas basta prestarle atención a Monedero, uno de los ideólogos de Podemos.

Ese es un ejemplo, que quizás por la trascendencia del caso español, produce particular urticaria, pero se podría ir al hecho de Alternativa para Alemania, que también plantean argumentos demenciales en sus afirmaciones y sin embargo ha logrado resultados electorales muy significativos, probablemente en un contexto muy desgraciado para el sistema de partidos políticos tradicionales de Alemania, como son la Democracia Cristiana, el Partido Social Demócrata y el Partido Liberal.

Debe recordarse que uno de los argumentos que utilizó Alternativa por Alemania en la campaña electoral fue que los guardias fronterizos disparen con ametralladoras cuando crucen los emigrados el sistema de alambrados que limita la frontera.

Es inevitable pensar ¿cómo se puede decir esto? Y decirlo en un debate televisivo y, sin embargo, ahí está el caso.

Este es otro tema que al que no le es fácil hallar una solución, como es devolver racionalidad al discurso. El ejemplo más paradigmático es la catástrofe que está viviendo el partido Republicano durante el proceso de primarias.

Hay un riesgo de una catástrofe para el partido que liquidó el marco referencial y conceptual que sostuvo históricamente (el Partido Republicano).

El tercer tema tiene que ver con una interacción que el académico señaló como manifestación del pluralismo, pero que creo tiende a ser cada vez más inviable, un sistema proporcional. El problema hoy de gobernanza se ha vuelto muy delicado en el mundo y los riesgos de un sistema proporcional se han vuelto muy peligrosos para la misma, haciendo inconveniente implementar esa decisión.

Allí tenemos de nuevo el caso de España, llevan dos elecciones y van para la tercera, y no pueden resolver. Ahí creo que hay elementos de proporcionalidad que son un lujo que no nos

vamos a poder dar en el futuro, más allá que al ciudadano común le simpatice.

Académico Rosendo Fraga

Además de sumarme a todos los elogios, quiero señalar que me parece que es presentación oportuna en este momento. En mi opinión, la palabra crisis del sistema de partidos hoy describe un fenómeno de la realidad, en el sentido de crisis como cambio. No es una crisis terminal, lo que ha entrado en discusión es la forma como hemos asumido el sistema de partidos en la posguerra que era la generalización del modelo anglosajón, un bipartidismo, con dos opciones. Una más conservadora y otra más reformista, centro derecha y centro izquierda, con alternancia entre ellas. En última instancia estas fuerzas tenían un cierto consenso básico. Esto es lo que ha entrado en crisis, y ha entrado en crisis en los mismos países anglosajones que originaron el sistema. Éste en cuestión, este modelo de organización de los partidos y no la existencia de ellos. Lo que fue visto como modelo ideal y que funcionaba con Laboristas y Conservadores en Gran Bretaña; Republicanos y Demócratas en Estados Unidos, el Centro Derecha y el Socialismo en Francia, la socialdemócrata y demócrata cristiana en Alemania, hasta hace dos década funcionaba también Italia de esta manera, como se organiza la democratización española. Este modelo es lo que hoy ha entrado en discusión.

Ello va de la mano con otro fenómeno político que es la revitalización de la política, porque tenemos una crisis del sistema partidario tradicional en esta forma, como acá se describió. Pero aparecen fuerzas nuevas, fuerzas diferentes. En Alemania socialdemócratas y demócratacristianos por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial están por debajo del 50 % de los votos y en el caso alemán algunos analistas piensan que en la elecciones

de septiembre de 2017, el resultado general se puede parecer a lo que pasó recientemente en la elección de Berlín: social demócrata 21 %, demócratacristianos 18 %, excomunistas nostálgicos de la Unión Soviética 16 %, verdes 15 %, neonazis 14 %, en Francia la irrupción de Le Pen rompe el esquema tradicional; y así podríamos mencionar el Brexit que en alguna medida representó una crisis en el sistema de partidos tradicional en Gran Bretaña, ya que estaban todos de un lado y el resultado salió del otro; lo que estamos viendo en los Estados Unidos, donde gane uno u otro candidato no es más o menos lo mismo como parecía siempre, nos decían en el pasado, gane Trump o Clinton la situación será muy diferente, porque se han roto los consensos.

Estamos en una crisis, que no significa que los partidos se terminen, significa que como los hemos concebido es lo que está en este momento en cuestionamiento.

Con respecto a la Argentina, citaré algo que dijo en un debate de este tipo Jorge Vanossi, a fines del año pasado, la palabra “espacio”, que empezó a usarse en la política argentina. La diferencia del espacio con el partido es que al espacio se entra y se sale con una gran flexibilidad, entonces esa palabra “espacio” que se está usando en la política en alguna medida nos está mostrando una cierta crisis en el sistema de partidos. ¿Qué es un “espacio”? Y usan el término también dirigentes políticos: “estamos gestionando el espacio”, “éste es un espacio”.

Entonces creo que hay una crisis del modelo anglosajón que en la postguerra se generalizó, pero que no implica el fin de los partidos políticos sino una transformación.

Académico Rodolfo Díaz

De los comentarios que escucho, por lo menos desde el modo en que yo los veo, es posible contenerlos analizándolos más o menos desde la estructura de modelo que estaba proponiendo.

Por ejemplo, las alternativas plebiscitarias que proponía el académico Serrafiero; hoy en alguno de los diarios que leí hay un artículo que se llama “El mito de Casandra” –creo que está en El País de hoy– que hace también referencia a esa tendencia a los plebiscitos. Todos los que hemos estudiado estas cosas hemos sabido siempre que el plebiscito no es la mejor manera de participación política democrática, porque deja una opción que está planteada; y esto me parece a mí que es bien consistente con esa idea que yo decía que el Cartel Party ha cambiado la relación “principal-agente” en donde el político, el gobierno, el que sea, como principal dice: “a ver ¿esto o esto?”; y el votante lo que tiene que hacer es optar. No van y le preguntan: a ver, dígame, ¿usted qué piensa?, ¿qué le parece hacer?; no es así. Le dan un papelito con dos boxes y podés poner una cruz; en ese papelito está la chance. Esto me parece que es consistente con esta idea de la mutación de la estructura de la relación “principal-agente”, que es muy importante para entender, me parece, lo que está pasando con los partidos.

Por otro lado, lo que decía el académico López Murphy con relación al tema de la regulación y las restricciones presupuestarias. Eso es precisamente ¿qué ha pasado con los partidos? Los partidos llega un momento en que empiezan a ser financiados con recursos públicos; nosotros lo tenemos en la Constitución. El art. 38 de la Constitución argentina dice que el Estado financia los partidos y, como anécdota, en la convención hubieron dos despachos, uno de mayoría y otro de minoría; dentro del despacho de la mayoría también hubo matices: por un lado, la mayoría decía que el Estado financia la actividad de los partidos políticos, y una disidencia del entonces convencional Maqueda –hoy ministro de la Corte– que le agregó que tenía que financiar la educación de

los dirigentes. Ese fue el debate en la convención constituyente; no era si tenía que financiarla o no. Entonces, la estatización del instituto de los partidos lo dice en el mismo lenguaje del art. 38 de nuestra Constitución, lo cito de memoria me puedo equivocar: los partidos son instituciones fundamentales de la democracia; eso ya no es una organización de las personas, de la gente diríamos, sino del Estado. De ahí viene la necesidad de la regulación, porque al recibir los fondos los partidos, entonces el Estado generalmente regula atrás de los fondos que mandan. Entonces me parece que cuando el modelo dice: los partidos políticos cuando reciben los fondos tienen toda su actividad financiada por fondos públicos a los cuales tienen derecho y son exigibles –porque otra de las razones que pregunta– ¿por qué hay tantos partidos nuevos? porque el financiamiento público es un incentivo para que haya más partidos. Cuando el financiamiento de los partidos es un derecho al que puede requerir, atrás el Estado le dice: tomá este financiamiento pero tenés que cumplir todas estas reglas que dice acá. Atrás del financiamiento viene la regulación, y eso finalmente convierte a los partidos en una cosa que está bastante más lejos de lo que es disponible, digamos, para una asociación civil, para una asociación privada. El hecho es que el modelo dice que eso produce que la institución partidaria como tal, en lugar de poder ser descrita como una organización de la sociedad civil, se describa mejor como una organización del Estado. Eso dice el modelo y hasta ahí llegamos.

En cuanto a la crisis de los partidos, claro, coincido, y la crisis de los partidos en Europa se ha visto por la explosión de los partidos antisistema, y en los Estados Unidos con lo que está pasando con Trump. Uno dice lo que está pasando con el Partido Republicano, el partido de Lincoln, partido que ganó la Guerra de Secesión, el partido de Eisenhower, el partido de Reagan, y es el partido que hoy día no sabe cómo resolver este problema que se le ha planteado. ¿Pero por qué? Imaginemos, de mirar así apre-

suradamente, no lo he escrito a esto pero a lo mejor lo escribo, pero ¿qué pasaba? Recién decíamos que los partidos en los Estados Unidos los dos eran muy parecidos; y eso que parece desde acá un valor, probablemente a las personas que están votando hoy no les parece un valor. A lo mejor, a las personas que están votando hoy les dice, pero si los dos son lo mismo y además se van acomodando entre ellos y es una clase distinta –y lo dicen, esa es la discusión– y el Tea Party que es el antecedente de esto que está pasando, era una pelea contra Washington, todos lo hemos leído, y Washington son estos dos partidos. Así que creo que Trump, ese fenómeno no convencional que está uno mirando, creo que también es un ejemplo de que el modelo cuando dice que: los partidos que tienden a parecerse, achican mucho el espacio de la competencia política, etc., creo que eso lo que explica la reacción del electorado estadounidense frente a eso; me parece que es este modo de enfocarlo.

Académico Héctor Mairal

Agradezco al académico Díaz por sus reflexiones que nos han hecho pensar. Creo que, en el extranjero, la crisis de los partidos tiene una raíz económica: desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se vivieron cincuenta años de crecimiento económico continuo que terminaron hacia fines del siglo XX. El “American Dream” ya no existe más para mucha gente. La generación actual tiene la sensación de que sus hijos van a vivir peor que ellos. Y esto es lo que crea la presente crisis, esta búsqueda de nuevos partidos y de nuevos paradigmas. En Europa ocurre lo mismo, agravado por el tema de la inmigración. Se trata de realidades nuevas frente, ya no a una situación idílica como la de un progreso continuo que hacía que no hubiera mucha diferencia quién ganara la elección presidencial en los Estados Unidos. Hoy en día hay mu-

cha gente descontenta, tanto en los Estados Unidos como en Europa, y ello crea una creciente polarización. Agregó otra reflexión sobre el tema que mencionó el académico Fraga de los “espacios políticos”. Creo que aquí en la Argentina hubo tradicionalmente dos espacios. Uno era el espacio laico y el otro el espacio clerical. El peronismo ocupó siempre el espacio clerical y el radicalismo, y algunos otros partidos, el espacio laico. Los traspasos dentro de un mismo espacio, hacia la derecha o hacia la izquierda, eran menos importantes que el cambio de un espacio al otro. El radicalismo se dividió cuando Frondizi pasó del espacio laico al espacio clerical. Ahí se quebró el radicalismo, porque la división fundamental no era tanto de izquierda o de derecha sino de “espacio”. Hoy se pueden perfilar dos espacios y sería muy positivo si se pudieran ir creando estructuras partidarias a su alrededor: uno es el espacio republicano, formado por todos aquellos que dan prioridad a la república, y el otro es el espacio democrático de todos aquellos que dan prioridad a la mayoría electoral. Son dos ideas diferentes. Los políticos norteamericanos primero hablan de república y después de democracia; en Argentina primero hablamos de democracia y después de república. Lo que tienen en común muchos de los partidarios del actual gobierno es su vocación por la república, mientras que en la oposición se nota una suerte de menosprecio por las instituciones republicanas y una, quizás en mi opinión, sobrevaloración del aspecto democrático que llega a justificar violaciones constitucionales, a la inversa de lo que ocurría hace medio siglo. Es muy difícil reconciliar estos puntos de vista. Si llegara a imperar la racionalidad sería ideal contar con dos partidos grandes, que curiosamente tendrían los mismos nombres que en Estados Unidos porque, en realidad, más que derecha o izquierda, hoy la división que vivimos en nuestro país es entre la vocación republicana de algunos y la vocación democrática de los otros.

Académico José Claudio Escribano

Quisiera referirme a una palabra concerniente a la intervención del académico Serrafiero: Internet. Me parecería interesante ceñir las observaciones que propongo alrededor de esa palabra, de ese concepto, de ese fenómeno de la contemporaneidad a la relación entre los sistemas de representación política y las nuevas tecnologías. Creo que a partir de allí podemos comprender mucho de la crisis que estamos observando en todas partes del mundo. Las nuevas tecnologías, fundamentalmente a partir de la década de los 90, han ido a una velocidad extraordinaria, mientras las instituciones políticas y sociales, concebidas desde antiguo, no han podido ponerse a la par o seguir los cambios tecnológicos más o menos de cerca. Las nuevas tecnologías están dando lugar a graves dificultades de conexión con las sociedades y esto resulta paradójico, cuando por principio deberían conectarlas mejor. Me parece que los mejores ejemplos al respecto surgen de los fracasos catastróficos de las encuestas de opinión pública en todo el mundo: lo que ocurrió con el Brexit, lo que había ocurrido antes en otros lugares, incluso en América, y últimamente en Colombia. En este último país, alguno de los principales dirigentes colombianos que apoyaban con más entusiasmo el “No”, estimaba en público, de acuerdo con datos confidenciales de sus encuestadores, que se conformaban con obtener el 40 % de los votos: los encuestadores no les anticipaban sino esa performance. Pero no perdieron, ganaron. Esto invita, por añadidura, a una reflexión lateral, que es preguntarse si el comité escandinavo que le dio el Premio Nobel al presidente Santos, hubiera hecho eso mismo si en lugar de haber tenido que definir su voto a finales de septiembre, lo hubiera hecho en marzo del 2017, sabiendo ya que la posición del presidente Santos había sido derrotada en las urnas. De todos modos, el comité del Premio Nobel tomó algunos recaudos, como que contrariamente a lo que ocurrió con premios de la Paz anteriores, en los cuales se tuvieron en cuenta a las dos partes en conflicto, en este caso el Premio

Nobel se abstuvo prudentemente de otorgárselo al líder de una guerrilla que todavía se encuentra con armas bajo su poder. En cuanto a otros aspectos de lo abordado por el académico Díaz deberíamos decir que muchas cosas van quedando como en una gran virtualidad. Es el caso de los partidos políticos, que disputan el poder como si fueran estructuras orgánicas, como si funcionaran de verdad según las reglas que se suponen en vigor en un sistema democrático, como una expresión más de la democracia. Pero no: no sabemos ni si quiera cuántos ni quiénes son sus afiliados y cómo se toman en rigor sus decisiones, salvo algún caso aislado en particular, como sería en la Argentina, y hasta cierto punto, el de la Unión Cívica Radical. Por momento se diría que los partidos funcionan como Facebook, la organización más grande del mundo en materia de comunicaciones, pero que curiosamente no sólo carece de una redacción sino que no sabemos que le pague una remuneración mensual o periódica a un reportero o a un columnista, y se ha convertido ya en la más grande expresión televisiva, la más difundida en el mundo, pero que actúa sin haber tenido, como todas las otras televisoras del mundo, sin obtener un permiso para emitir señales. Y ahí tienen a Uber, que está trastocando el fenómeno del transporte urbano y enloqueciendo a los taxistas en todas partes del planeta, y sobre cuyo por venir tenemos buenas razones para poner entre paréntesis las posibilidades de que sobrevivan. Uber está haciendo todo lo que hace sin tener no ya una flota de automóviles, sino sin ser propietario de un sólo auto o de una sola bicicleta, y ni siquiera de una patineta. De modo que mi pregunta es: ¿esta crisis de los partidos políticos, que no fue el tema único por cierto desarrollado con excelencia por el académico Díaz, no merece ser examinada a la luz de la fuerza con la cual han irrumpido las nuevas tecnologías, hacedoras de la más grande tal vez de las revoluciones que haya experimentado la humanidad, y acaso la más acelerada por todo lo que ha provocado en no más de treinta años?

