

NOTA TÉCNICA
Octubre de 2012

Hacia un régimen de partidos políticos para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Introducción.....	1
DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN LA CABA	2
Partidos en la CABA en el marco de un sistema federalizado	2
Evolución del sistema de partidos de CABA: 1983-2012.....	2
El sistema de partidos en CABA hoy	3
Principales problemas del sistema partidario de la CABA.....	5
a) Los partidos: multiplicación, personalización y débil vínculo con la sociedad.....	5
b) La oferta electoral: fragmentación y opacidad	7
c) Los partidos en la legislatura: fragmentación y debilidad de los bloques.....	11
d) La competencia partidaria y la descentralización política	15
Elementos adicionales para comprender el sistema partidario de la CABA.....	16
EL MARCO REGULATORIO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.....	18
a) Los partidos	18
Requisitos para crear nuevos partidos.....	19
Causales de caducidad.....	20
b) La oferta electoral.....	21
c) Los partidos en la legislatura	22
d) Competencia partidaria y descentralización política.....	22
e) Elementos adicionales no contemplados en este informe.....	23
RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA DEL MARCO REGULATORIO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.....	23
a) Los partidos	23
1. Sobre el monopolio partidario de las candidaturas	23
2. Sobre los requisitos para la obtención de personería.....	24
3. Sobre el vínculo partidos – sociedad.....	32
b) La oferta electoral	34
c) Los partidos en la legislatura	35
d) Competencia partidaria y descentralización política.....	37
Anexo.....	39
Bibliografía	50
Acerca del equipo de trabajo	51
Notas.....	53

Introducción

La Constitución de la Ciudad dispone la sanción de un Código Electoral y una Ley de Partidos Políticos (artículo 82), pero desde 1996 la Legislatura no ha logrado aprobar esta normativa, para la cual se requiere el voto de dos tercios del total de sus miembros. No obstante, entre 1998 y 2012 fueron presentados en la Legislatura más de 45 proyectos de Ley de Partidos para la Ciudad, además de muchos otros proyectos sobre aspectos específicos de la vida partidaria, especialmente en lo que hace al financiamiento.

Mientras tanto, el régimen de partidos políticos de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) está regulado por el texto de la Ley Orgánica de Partidos Políticos nacional (N° 23298) al momento de sancionarse la Constitución de la Ciudad.

Este informe fue elaborado en el marco de un proyecto de asistencia técnica del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El informe tiene como objetivo realizar un diagnóstico del sistema partidario de la CABA y de la legislación vigente en la materia con el objetivo de formular recomendaciones para el diseño de una ley de partidos para la CABA.

Para la elaboración del diagnóstico se revisó la literatura sobre partidos políticos en la CABA y se analizaron sistemáticamente datos sobre partidos reconocidos en la CABA, resultados electorales y composición de los bloques de la legislatura. Para el análisis del comportamiento legislativo se seleccionó una muestra de 25 leyes relevantes sancionadas desde el año 2005 hasta la fecha en materia impositiva, institucional y de alto nivel de discusión pública (como el aborto no punible). Sobre esa muestra se estudiaron tres cuestiones: la disciplina partidaria (utilizando el índice de Rice), la amplitud de las mayorías alcanzadas por el oficialismo y el comportamiento de los bloques pequeños considerados como tal aquellos cuyo número de miembros no supera el total de tres Diputados. Además, el equipo del proyecto entrevistó a referentes políticos y legisladores del PRO, la Coalición Cívica y Proyecto Sur. Por último, para la elaboración de las recomendaciones se analizó sistemáticamente la legislación sobre partidos en la región y en las provincias. También se relevaron todos los proyectos presentados en la Legislatura sobre la materia.

El documento se organiza de la siguiente manera: la primera parte analiza la evolución del sistema de partidos de la CABA en términos de estructura, funcionamiento y dinámica desde el restablecimiento de la democracia en 1983 hasta la actualidad, e identifica sus principales debilidades en términos de: a. los partidos como instituciones que pretenden canalizar los apoyos y demandas del electorado; b. la estructuración de la oferta electoral; c. el comportamiento legislativo de los partidos y la rendición de cuentas; y d. la representación en el contexto de descentralización política de la CABA. La segunda parte analiza el marco legal vigente y su impacto en la estructura, funcionamiento y dinámica del sistema de partidos de la CABA. La tercera parte presenta algunos criterios para avanzar en el diseño de un régimen de partidos políticos propio de la CABA y una serie de opciones para introducir esos criterios en el nuevo marco legal.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN LA CABA

Partidos en la CABA en el marco de un sistema federalizado

La República Argentina cuenta con lo que en la literatura se conoce como un sistema de partidos federalizado (Gibson y Suárez Cao, 2010). Esto significa que en el territorio del país coexiste un sistema partidario de nivel nacional con una multiplicidad de sistemas partidarios provinciales. Estos sistemas provinciales o sub-nacionales, si bien interactúan con el sistema nacional, pueden y de hecho suelen tener una amplia autonomía respecto de aquél. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) es un ejemplo de ello. Las fuerzas que estructuran la competencia partidaria en este distrito son mayormente fuerzas de origen local, la dinámica de la competencia a la hora de elegir autoridades es específica de este distrito, y consecuentemente también son propias del distrito las alianzas que se generan entre los actores políticos. No hay dudas de que en la actualidad la CABA tiene un sistema partidario propio y específico, por lo que merece ser también analizado en forma específica, aunque por supuesto reciba la influencia y esté en permanente interacción con el sistema partidario nacional y con otros sistemas partidarios distritales. Pese a todo ello, y aunque la propia Constitución de la CABA promueve un régimen electoral y de partidos propio, lo cierto es que las cuestiones partidarias y electorales del distrito se rigen mayormente por leyes nacionales.

La Ciudad de Buenos Aires (en adelante CABA) se destaca en el marco del sistema político argentino por haber atravesado durante la primera mitad de la década de 2000 un colapso de su sistema de partidos. Tras dicho colapso, desde la segunda mitad de la década de 2000 se asiste a una reestructuración parcial del sistema, con la predominancia de un partido, el PRO, en paralelo con la dispersión y volatilidad del campo opositor. Esa reestructuración parcial no puede ocultar la existencia de un número importante de características disfuncionales del sistema partidario del distrito que afectan negativamente la calidad del sistema político.

Evolución del sistema de partidos de CABA: 1983-2012

Desde 1983 hasta la actualidad el sistema partidario de la CABA puede dividirse en cuatro etapas principales. La primera etapa, entre 1983 y 1993, se caracteriza por el predominio de los dos mismos partidos que dominaban la escena nacional, la UCR y el PJ, con volatilidad relativamente baja y una estructura de competencia estable y cerrada.

La segunda etapa se desarrolla entre 1994 y 2000, y puede caracterizarse como de descongelamiento: en ella destaca la irrupción de un tercer partido, el FREPASO, que logra imponerse a los dos tradicionales, a la vez que crece la volatilidad del voto y desciende sustancialmente el número de votantes identificados con un partido.

Entre el 2000 y el 2005 se produce, como tercera etapa, el colapso del sistema partidario (Bril Mascarenhas, 2007). Por un lado, todas las fuerzas que habían sido actores principales del sistema partidario (UCR, PJ, Frepaso) se tornan electoralmente irrelevantes; por el otro, cada ciclo electoral reconfigura un nuevo escenario en el que nuevas o al menos diferentes fuerzas compiten por el triunfo¹. La volatilidad alcanza en este período 2000-2005 niveles comparativamente muy

¹ Así, por ejemplo, en 2003 cuatro partidos nuevos aglutinan más del 90% de los votos (*Compromiso para el Cambio, Fuerza Porteña, Autodeterminación y Libertad, y Unión para Recrear Buenos Aires*), mientras que dos años más tarde, los partidos principales serían PRO, ARI, y FPV.

elevados, al punto que puede caracterizarse al sistema político de la CABA con el concepto acuñado por Sánchez (2009) de “partidos sin sistema”, es decir que hay partidos, pero no puede hablarse de un patrón de interacción entre ellos. Simultáneamente, se verifica un marcado proceso de fragmentación política. Esta fragmentación se verifica en el aumento en los valores de cuatro indicadores a los que prestaremos luego especial atención: a. el número de partidos con reconocimiento en el distrito; b. el número de listas que se presentan a elecciones; c. la cantidad de fuerzas que ingresan a la legislatura; y d. el número de bloques legislativos.

Mientras que el descongelamiento, entendido como la alteración de los patrones de competencia por el declive de uno de los actores tradicionales y/o por la emergencia de otros nuevos, tuvo lugar en varios distritos del país, sólo la Ciudad de Buenos Aires atravesó un verdadero colapso. En este marco de colapso del sistema partidario se produjo, entre fines de 2005 y comienzos de 2006, el juicio político que llevaría a la destitución de Aníbal Ibarra del cargo de jefe de gobierno.

A su vez, en esta etapa, simultáneamente con el colapso, se produce un marcado proceso de desnacionalización de las fuerzas políticas y del sistema partidario de la CABA: a diferencia de lo ocurrido en las etapas previas – especialmente en la primera- cuando los partidos nacionales dominaban el escenario político local, a partir de este período los partidos que dominan la política de la CABA son esencialmente fuerzas políticas locales². Los partidos y el electorado del distrito adquieren, sobre todo en la competencia por cargos locales, una dinámica autónoma respecto al sistema partidario nacional.

El comienzo de la cuarta etapa puede situarse desde finales del mismo año 2005 para extenderse hasta la actualidad, y consiste en una progresiva reinstitucionalización del sistema de partidos en torno a dos bloques principales, uno de ellos compuesto por el partido de gobierno y el otro por una miríada de partidos de oposición.

El sistema de partidos en CABA hoy

Desde 2005 a la fecha el sistema de partidos de CABA muestra algunas señales parciales y aún frágiles de re-institucionalización. Por un lado, la estructura de la competencia se ha estabilizado al menos relativa y provisoriamente (el período de cuatro elecciones es muy limitado para hablar de estabilización). Esta estabilización relativa y provisoria se produce en torno a dos polos. Uno de estos polos se muestra relativamente estable, y está compuesto por el partido de gobierno, el PRO, que se ha impuesto en todas las elecciones desde 2005 a 2011. Como se ve en la tabla 1, el PRO muestra una estabilidad notable para el contexto de la CABA, obteniendo entre 31 y 33 por ciento de los votos en elecciones legislativas locales cuando éstas no coinciden con la elección de jefe de gobierno, y entre 44 y 45 por ciento cuando sí coinciden.

Estos resultados suponen, en términos técnicos, la presencia de un partido predominante en el distrito (Sartori, 1976). El otro polo, en cambio, cuenta con un conglomerado de partidos y frentes, la mayor parte de ellos con un perfil de centro-izquierda ideológico. Este segundo polo a su vez puede descomponerse en dos sub-bloques: uno de éstos lo componen partidos Kirchneristas,

² Por ejemplo el partido ganador en la elección de CABA – PRO- ni siquiera apoyó una candidatura presidencial en la última elección de 2011, mientras el partido que quedó tercero en la elección local – Proyecto Sur- no logró superar la instancia de las PASO por no llegar al 1,5%.

opositores al gobierno de la CABA y favorables al partido de gobierno en el nivel nacional; el Frente para la Victoria (FPV) es el más relevante de estos partidos, pero participan de este sub-bloque otros partidos menores. El otro de los sub-bloques está compuesto por fuerzas opositoras tanto al gobierno de la CABA como al nacional, y lo conforman un conglomerado de fuerzas, destacándose una u otra según el momento (ARI-CC entre 2005 y 2007; Proyecto Sur en 2009 y 2011), ninguna de las cuales ha demostrado un arraigo permanente en el electorado. De este modo, puede decirse que de una estructura de competencia completamente abierta y volátil, que dominó el período 2000-2005, en la cual cada elección mostraba nuevos protagonistas y nuevas líneas divisorias, con alianzas y resultados impredecibles y un electorado altamente disponible, se pasó en los últimos años a una estructura semi-cerrada, en el sentido de que cuenta con cierta estabilidad y previsibilidad en cuanto a sus principales actores, la estructura de la competencia, y los posibles resultados.

Tabla 1: Elecciones legislativas en CABA (2005-2011)

Partidos	2005	2007	2009	2011
PRO	33,2	44,3	31,3	44,9
FPV/total Kirchnerismo	19,5	10,8 / 25,2	11,5 / 14,6	14,2 / 27,2
Centro izquierda no kirchnerista	28*	21,5**	45,2***	20,9****

* ARI, Partido Socialista, UCR

** Frente Mas Buenos Aires, Coalición Cívica, Buenos Aires para Todos

*** Proyecto Sur, Acuerdo Cívico y Social, Partido Socialista

**** Proyecto Sur, Coalición Cívica, UCR, Frente Progresista por Bs.As. (Telerman)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Atlas Andy Tow. Disponible en: <http://towsa.com/andy/totalpais/index.html>

La estructura de la competencia está entonces signada por la presencia por un lado del partido de gobierno - que domina el escenario electoral - y por el otro de dos sub-conjuntos de partidos opositores, uno conformado por partidos kirchneristas, y otro por partidos de centro y centro-izquierda no kirchnerista, quedando relegados un conjunto compuesto por numerosos partidos pequeños, en general en los márgenes del espectro ideológico³.

Esta reinstitucionalización parcial se da en el marco de la consolidación de la situación de desnacionalización o territorialización. Excepto por el FPV, las principales fuerzas que compiten en la CABA siguen siendo partidos o alianzas esencialmente locales, que orientan sus decisiones en el marco del sistema partidario local. De modo que tanto la dinámica como la estructura de la

³ Desde el año 2000 en adelante, al menos 10 fórmulas electorales se han distribuido una cantidad de votos inferior al 10 por ciento, lo que arroja un promedio de menos del 1% de votos para cada una de ellas. El pico de esta tendencia se registra en el año 2003 con 24 fórmulas que se distribuyeron tan sólo el 7% de los votos (Cruz, 2012).

competencia por los cargos de poder local siguen mostrando la existencia de un sistema partidario propio de la CABA⁴.

Por otra parte, hay moderados descensos en el número de partidos con reconocimiento. Lo mismo ocurre en el de aquellos que obtienen representación parlamentaria – mientras en 2000 y 2003 11 fuerzas lograron bancas en cada elección, en las últimas tres elecciones el número ha oscilado entre 5 y 7, más cercano al concepto de pluralismo limitado que al de atomización que caracterizó a la etapa anterior. En forma concomitante, se reduce también el número de bloques en la legislatura, aunque el promedio de bloques sigue siendo relativamente elevado⁵.

Pero esta reinstitucionalización parcial, relativa, y por ahora provisoria del sistema partidario de la CABA, si bien parece indicar la superación de la etapa del colapso del sistema, no puede ocultar que éste continúa presentando una serie de características disfuncionales para la existencia de una democracia de calidad. A continuación se enumeran algunas de las principales de estas características, o problemas, del sistema de partidos de la Ciudad de Buenos Aires. Estos problemas refieren a tres cuestiones centrales estrechamente relacionadas entre sí: a) los partidos, sus principales características y su relación con la sociedad; b) la oferta electoral; y c) el funcionamiento de la legislatura.

Principales problemas del sistema partidario de la CABA

a) Los partidos: multiplicación, personalización y débil vínculo con la sociedad

- i. **Personalización:** El sistema partidario de CABA sigue estando extremadamente personalizado. Es cierto que la personalización de la política es un fenómeno recurrente en las democracias contemporáneas, pero es notorio también que el sistema político de CABA muestra en este campo un nivel mayor al del resto de los distritos del país (Mauro, 2007; Bril Mascarenhas, 2007). Así, mientras en la mayoría de las provincias los sistemas partidarios están dominados por organizaciones partidarias que han trascendido a su líder fundador (no sólo UCR y PJ, sino también otros casos como el PS en Santa Fe o el MPN en Neuquén), en CABA casi la totalidad de las fuerzas políticas relevantes son dependientes de la suerte del líder fundador.⁶ En rigor, es la figura del líder la que tiene valor electoral, antes que las etiquetas partidarias. Ello supone la debilidad de los partidos en tanto instituciones y dificulta la rendición de cuentas por su actuación en el marco del ejecutivo y la legislatura.
- ii. **Bajo arraigo social:** Aunque también se trata de un fenómeno generalizado, la CABA presenta niveles muy bajos de identificación ciudadana con los partidos. Por ejemplo, datos del año 2004 muestran que sólo el 14 por ciento de los porteños manifestaba sentirse cercano a algún partido político (Bril Mascarenhas, 2007:387). Esto sugiere que aunque los porteños concurren a votar,

⁴ A ello contribuye sin dudas el hecho de que las elecciones locales nunca han coincidido con elecciones presidenciales (de acuerdo a la ley 875/2002).

⁵ Como analizaremos luego, la existencia en la legislatura de un número de bloques que excede largamente al de fuerzas elegidas en elecciones, señala un problema en términos de rendición de cuentas y calidad democrática en general.

⁶ Entre los casos más relevantes de los últimos 10 años cabe mencionar a: Acción por la República y Domingo Cavallo; Nueva Dirigencia y Gustavo Béliz; Autodeterminación y Libertad y Luis Zamora; ARI-CC y Elisa Carrió; Proyecto Sur y Pino Solanas. En el caso del PRO, su permanencia en el gobierno parece haberlo dotado de mayores recursos simbólicos y organizativos, pero su permanencia como organización política relevante más allá de la presencia de su líder fundador es aún un interrogante.

legitiman el sistema democrático, y reconocen liderazgos personales, no encuentran en los partidos que actúan en el distrito un marco de identificación política.

- iii. **Baja confianza ciudadana:** Los ciudadanos de la CABA no sólo no se sienten identificados con algún partido en particular, sino que en general tienen un muy bajo nivel de confianza en los partidos como instituciones. Naturalmente, también se trata de un fenómeno recurrente en las democracias contemporáneas, pero al igual que en los puntos anteriores vemos aquí que el fenómeno alcanza en CABA una dimensión muy superior al promedio. Hacia el año 2005, el 66 por ciento de los porteños expresaba una reacción negativa frente a los partidos. Ese rechazo es inferior al pico del 90 por ciento del año 2002, pero no deja de expresar una fuerte animadversión de la ciudadanía hacia las organizaciones partidarias (Bril Mascarenhas, 2007:386).
- iv. **Inestabilidad y multiplicación de los partidos:** Los tres puntos anteriores conforman el marco en el cual los partidos tienden a la inestabilidad y la fragmentación. Dado que los partidos existentes gozan de poco arraigo social y baja confianza ciudadana, y que su suerte se funda sobre todo en la imagen de sus líderes, para los dirigentes políticos no hay mayor incentivo a la hora de invertir en la construcción de una organización permanente. En cambio, resulta más redituable en términos políticos la permanente creación de nuevas etiquetas que permitan presentarse a elecciones sin mayores condicionamientos. A su vez, cuando los líderes ven derrumbarse su imagen pública, el partido que utilizaron como herramienta electoral cae en desuso, mientras que los nuevos líderes emergentes optan por utilizar un nuevo sello que acompañe la novedad.⁷

Los cuatro factores mencionados han alentado la multiplicación del número de partidos con personería y, por lo tanto, facultados para presentar candidatos a cargos locales en la última década. Como se puede observar en la **tabla 2**, el mayor salto se da entre el año 2002 y el 2003, cuando - en el marco del colapso del sistema - se duplica el número de partidos, que pasan de ser 31 hasta 67. Dos años después, en 2005, se alcanzó el pico de 69 partidos, a lo cual siguió una reducción poco significativa, que llevó el número de partidos reconocidos en 2011 a 55.

⁷ Este fenómeno es típico de los sistemas políticos contemporáneos en los cuales se ha producido un colapso del sistema de partidos tradicional. Al respecto véase especialmente Levitsky y Cameron, 2002. Sobre un fenómeno similar en los sistemas políticos de los países post-comunistas véase Mair, 1997.

Gráfico 1. Número de partidos reconocidos según año (2000-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría Electoral del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

En la próxima sección de este informe veremos que el marco regulatorio de los partidos políticos vigente en la CABA no es el más adecuado para lidiar con la situación actual, y más bien potencia los efectos de los factores políticos aquí analizados.

b) La oferta electoral: fragmentación y opacidad

v. **Fragmentación:** El número de listas que se presenta a elecciones en CABA es muy elevado bajo cualquier parámetro de comparación. Este número se ha reducido respecto al pico de 2003 y 2005 (cuando compitieron 38 y 40 listas respectivamente), pero continúa siendo alto, por lejos el más alto del país. En la **tabla 2** se ilustra esta situación comparando lo ocurrido en la CABA con un conjunto de provincias argentinas de diversas características. La presencia de 30 listas - como en 2009- o 19 - como en 2011- supone importantes problemas de información para el votante. La **Tabla 3** muestra que la CABA también presenta un alto nivel de fragmentación de la oferta en las elecciones legislativas.

Tabla 2. Listas legislativas en elecciones provinciales. CABA, Mendoza, Entre Ríos, La Pampa, Jujuy, Santa Fe. Elecciones 1996-2011

	1997	1999/2000*	2001	2003	2005	2007	2009	2011
CABA	18	17	n/c	38	40	22	30	19
PBA	9	12	24	26	28	18	16	8
Mendoza	8	6	9	14	17	28	17	11
Entre Ríos*	n/c	6	n/c	8	n/c	8	n/c	7
La Pampa	n/c	6	n/c	7	n/c	7	n/c	8
Jujuy **	14	25	9	10	9	12	7	8
Santa Fe	n/c	6	n/c	10	n/c	12	n/c	9

* Las elecciones se realizan en el año 2000 en CABA y en 1999 en el resto de las provincias.

** Ley de Lemas en las elecciones 1997 y 1999

En Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe, la Legislatura se renueva completamente cada 4 años por lo que no hay elecciones de medio término.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Atlas Andy Tow. Disponible online en:

<http://towsa.com/andy/totalpais/index.html>

Tabla 3. Listas legislativas en elecciones nacionales. CABA, Mendoza, Entre Ríos, La Pampa, Jujuy, Santa Fe. Elecciones 1997-2011

	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011 primarias	2011 generales
CABA	15	16	19	33	29	30	23	12	11
PBA	10	13	18	26	26	25	18	13	7
Mendoza	8	7	10	16	16	26	17	9	8
Entre Ríos	3	6	9	7	8	12	10	8	7
La Pampa	6	5	7	7	6	10	7	7	5
Jujuy	5	6	8	9	10	12	8	8	7
Santa Fe	10	13	13	16	19	21	14	15	9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Atlas Andy Tow. Disponible online en:

<http://towsa.com/andy/totalpais/index.html>

vi. **Opacidad de la oferta electoral:** La opacidad y confusión en la oferta electoral resulta menos de la cantidad de listas que se presentan a elecciones y más del hecho de que, merced a la antes mencionada permanente creación de nuevos partidos y a la conformación de nuevas alianzas, las listas tienden a renovarse en un altísimo porcentaje de elección en elección. Es decir que el

problema no reside fundamentalmente en la existencia de una oferta atomizada, sino en que además de atomizada esa oferta es extremadamente inestable. Tal como puede observarse en la **tabla 4**, en cada una de las elecciones legislativas llevadas a cabo desde 2003 al menos la mitad de la oferta electoral está constituida por partidos o alianzas completamente nuevas, creadas ad-hoc para una elección. En ocasiones, la abrumadora mayoría de las listas en competencia compiten por primera vez, como por ejemplo en 2003 (80%) y 2005 (70%). La fluidez en la oferta electoral restringe severamente la posibilidad de que las elecciones funcionen como una instancia de rendición de cuentas de las fuerzas políticas ante el electorado.

Tabla 4. Listas nuevas sobre total de listas en cada elección legislativa (2001-2011)

Año-Elección Legislativa	Cantidad de listas que se presentaron en la elección	Cantidad de listas <i>nuevas</i> que se presentaron en la elección
2001	17	9
2003	38	32
2005	40	28
2007	22	11
2009	28	14
2011	19	10

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Atlas electoral Andy Tow. Disponible online en: <http://towsa.com/andy/totalpais/index.html>

La proliferación de listas y su constante renovación resulta por un lado de los factores estructurales que ya se analizaron – bajo arraigo de los partidos y fuerte personalización, que eliminan para los dirigentes el costo de salida de un partido ya existente. Pero, al igual que la multiplicación de los partidos, también la proliferación de listas se ve alentada por una serie de factores institucionales.

Algunos de ellos están fuera del alcance de la regulación de los partidos. Este es el caso, sobre todo, del sistema electoral. **El sistema electoral vigente en la CABA** es el más permisivo del país en la categoría legisladores locales, con una magnitud efectiva muy alta (30 legisladores en distrito único) y una fórmula de elección proporcional sin umbral⁸, todo lo cual facilita el acceso a cargos legislativos a fuerzas pequeñas, con porcentajes inferiores al 3% de los votos. Un umbral del 3%, como tienen muchas otras provincias, argentinas, hubiera dejado sin representación a seis fuerzas en 2000, a dos en 2003 (ocasiones en las que, vale aclarar, se eligieron 60 representantes), y a una en 2007.

⁸ A partir del fallo del Superior Tribunal de Justicia del año 2000 que declaró inaplicable el piso del 3% que provenía de la ley nacional. Expte. 237/00 "Unión del Centro Democrático c/G.C.B.A. s/ Amparo"

Tabla 5. Sistemas electorales provinciales

Distrito	Magnitud efectiva de diputados nacionales	Fórmula electoral Poder Ejecutivo provincial	Magnitud efectiva diputados provinciales	Descripción de elementos categoría diputados provinciales
G.C.B.A.	12 o 13	Mayoría absoluta (50% de los votos positivos) con doble vuelta.	30	D'Hondt sin umbral.
Buenos Aires	35	Mayoría simple	6; 6; 11; 11; 11; 14; 15; 18	Hare con resto mayor; sin umbral.
Catamarca	2 o 3	Mayoría simple	20	D'Hondt con umbral del 3%.
Córdoba	9	Mayoría simple	1 (en 26 CU); 44 en DUD	Mayoría simple (CU); D'Hondt sin umbral.
Corrientes	3 o 4	Sistema de doble vuelta condicionada	12 o 13	D'Hondt con umbral del 3%.
Chaco	3 o 4	Sistema de doble vuelta condicionada	16	D'Hondt sin umbral.
Chubut	2 o 3	Mayoría Simple	27	Lista incompleta: 16 bancas para la mayoría; 11 para la minoría mediante D'Hondt sin umbral.
Entre Ríos	4 o 5	Mayoría simple	28	Cociente electoral. Asegura al partido mayoritario la mayoría absoluta de la representación.
Formosa	2 o 3	Mayoría simple	15	D'Hondt con Ley de Lemas.
Jujuy	3	Mayoría simple	24	D'Hondt con umbral del 5%.
La Pampa	2 o 3	Mayoría simple	30	D'Hondt con umbral del 3%.
La Rioja	2 o 3	Mayoría simple		Mayoría simple (CU, con una sola banca); D'Hondt con umbral del 3% (CU, con más de una banca). Número máximo de cargos para el partido que obtenga la mayoría.
Mendoza	5	Mayoría simple	5; 5; 6; 8	D'Hondt por sección electoral. Umbral del 3% de la sección.
Misiones	3 o 4	Mayoría simple	20	D'Hondt sin umbral.
Neuquén	2 o 3	Mayoría simple	35	D'Hondt con umbral del 3%.
Río Negro	2 o 3	Mayoría simple	3;3;3;3;3;3;3;3; 19 (DU)	D'Hondt (representación regional y poblacional) con umbral del 5%.
Salta	3	Mayoría simple		Mayoría simple (CU); D'Hondt con umbral del 5% para cada lista.
San Juan	3	Mayoría simple	1 (en 19 CU)	Mayoría simple (CU); D'Hondt con umbral del 3% (DU)
San Luis	2 o 3	Mayoría simple	10; 3; 10; 4; 3; 3;	D'Hondt con un umbral del 3%.

			4; 3; 3	
Santa Cruz	2 o 3	Mayoría simple	1 (en 14 CU); 10 en DU	Mayoría simple. Ley de Lemas (CU); D'Hondt con umbral del 3% (DU).
Santa Fe	9 o 10	Mayoría simple	50	Lista incompleta: 28 bancas para la mayoría; 22 para las minorías mediante D'Hondt. Umbral del 3%.
Santiago del Estero	3 o 4	Mayoría simple	40	D'Hondt con umbral del 2%.
Tierra del Fuego	2 o 3	Mayoría absoluta con doble vuelta	15	D'Hondt con umbral del 5%.
Tucumán	4 o 5	Mayoría simple	19; 12; 18	D' Hondt sin umbral para cada una de las secciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Atlas electoral de Andy Tow (Disponible online en: <http://towsa.com/andy/totalpais/index.html>) y sitios de las legislaturas provinciales.

Siglas: CU (circunscripciones uninominales); DU (distrito único).

Otros factores institucionales que inciden en la problemática aquí mencionada y que sí pueden ser cubiertos por la regulación de partidos refieren a la conformación de listas espejo y colectoras. Por **listas espejo** se conoce a aquellas que presentan distintos partidos y/o alianzas pero con idénticos candidatos. **Las listas colectoras** son aquellas que presentan diversos partidos o alianzas para una cierta categoría de cargos que pese a competir entre sí en dicha categoría adhieren a una misma lista de candidatos para otra categoría de cargos en la que no presentan candidatos propios. Como se ha remarcado en otras oportunidades en referencia al funcionamiento del sistema electoral nacional, las listas espejo y las colectoras afectan seriamente la transparencia de la oferta electoral.⁹ Cómo estas listas espejo y colectoras han proliferado al amparo del diseño institucional de la CABA es analizado en la sección correspondiente al marco legal.

c) Los partidos en la legislatura: fragmentación y debilidad de los bloques

vii. **Fragmentación legislativa:** La legislatura de la CABA muestra un alto nivel de fragmentación. Ésta ha disminuido en los últimos períodos, bajando el número promedio de bloques de 19,1 en el período 2000-2003 a 13,4 en el período 2007-2009 (Haime, 2010). Al momento de escribir este informe los bloques son 12, una cifra todavía elevada para un cuerpo legislativo desde una perspectiva comparada. Cabe notar de todos modos que desde la llegada de PRO al gobierno de la CABA, la fragmentación se circunscribe al campo de la oposición. En la actualidad, mientras el oficialismo cuenta con un bloque de 26 miembros (de un total de 60 que tiene el cuerpo), el bloque más numeroso de la oposición, el FPV, tiene 8 legisladores, y el que le sigue, Proyecto Sur, sólo 6. Al mismo tiempo, hay tres bloques unipersonales y dos bloques de dos miembros.

viii. **Debilidad de los bloques de la oposición:** La fragmentación de los bloques no puede explicarse por la fragmentación del voto ciudadano sino por el comportamiento mismo de los legisladores. En los procesos electorales desde 2005 a 2011, el voto para elecciones legislativas locales ha tendido a concentrarse en no más de cinco fuerzas, que en conjunto han reunido en

⁹ Véase "De colectoras, espejos y otras sutilezas", citar DPP.

todas las ocasiones más del 80% de los votos válidos emitidos (más del 85% en las últimas tres elecciones).

Tabla 6. Concentración del voto de las 5 principales fuerzas políticas (2005-2011)

Año electoral	Principales fuerzas políticas	Porcentaje de votos obtenidos	Concentración del voto (En porcentaje)
2005	Alianza Propuesta Republicana	33,21	81,98
	Afirmación para un República Igualitaria	20,77	
	Alianza Frente para la Victoria	19,52	
	Socialista	4,97	
	Autodeterminación y Libertad	3,51	
2007	Alianza Propuesta Republicana	44,32	88,06
	Alianza Diálogo por Buenos Aires	14,44	
	Alianza Frente para la Victoria	10,76	
	Alianza Frente más Buenos Aires	9,95	
	Alianza Coalición Cívica	8,59	
2009	Alianza PRO Propuesta Republicana	31,3	88,34
	Alianza Proyecto Sur	23,7	
	Alianza Acuerdo Cívico y Social	18,75	
	Alianza Frente para la Victoria	11,47	
	Alianza Diálogo por la Ciudad	3,12	
2011	Alianza Propuesta Republicana	44,95	85,09
	Alianza Frente para la Victoria	14,02	
	Alianza Proyecto Sur	12,9	
	Frente Progresista y Popular	6,71	
	Alianza Nuevo Encuentro	6,51	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Atlas electoral de Andy Tow (Disponible online en: <http://towsa.com/andy/totalpais/index.html>)

Es esta debilidad de los bloques la que explica la fragmentación que, como surge de la **tabla 7**, es considerablemente mayor que la que sugieren los resultados electorales. La **tabla 7** muestra la cantidad de listas que obtuvieron representación para cada período legislativo y la cantidad de bloques que en promedio existieron durante ese período. Por ejemplo, dado que en la elección legislativa de 2009 ingresaron diputados por cinco listas y en 2011 ingresaron diputados por seis listas, pero tres de las cuales se reiteran en ambos casos, deberíamos esperar la presencia para el período 2011-2013 de 8 bloques. Sin embargo, como ya se mencionó, la Legislatura muestra en 2012 la presencia de 12 bloques. Una situación similar, es decir de asimetría entre listas con representación para un período y bloques que funcionan en dicho período, se observa para la mayoría de los anteriores períodos legislativos con mayor intensidad todavía.

Tabla 7. Listas que obtuvieron representación y promedio de bloques. Legislatura de la Ciudad (1997-2009)

Legislatura	Listas que obtuvieron representación para esa legislatura	Número Promedio de Bloques
1997-2000	4	5
2000-2003	11	19,1
2003-2005	11	16,9
2005-2007	14	16,4
2007-2009	9	13,7
2009-2011	9	14,3
2011-2013	8	12

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas electoral de Andy Tow (Disponible online en: <http://towsa.com/andy/totalpais/index.html>) y del sitio web de la Legislatura de la Ciudad.

Dos fenómenos explican principalmente la asimetría entre listas elegidas y bloques. Por un lado, legisladores que ingresan por una misma lista conforman desde el comienzo bloques separados, distorsionando la voluntad popular expresada en el acto electoral; por otro lado, es común el transfuguismo, fenómeno por el cual legisladores de un bloque lo abandonan para unirse a otro ya existente o para crear uno nuevo.

Estos fenómenos adquirieron dimensiones extremas entre 2000 y 2005. En 2000 se inició un período legislativo con 11 bloques, que terminó en 2003 con 25; durante esos tres años 26 diputados rompieron con su bloque original para pasarse o formar otro nuevo (Haime, 2010). Por su parte en 2005, tras la elección en la que ingresaron a la legislatura diputados por cinco listas, se conformaron 16 bloques legislativos, de los cuales ocho eran monobloques. Es notorio que de este modo, la composición de fuerzas en la Legislatura se aleja de lo que la ciudadanía votó en las elecciones.

- ix. Comportamiento legislativo disociado del mandato electoral:** Un fenómeno resultante de la debilidad de los bloques es la frecuencia con la que legisladores elegidos a través de una misma lista tienen luego comportamientos diferentes en la legislatura. Es cierto que, en principio, los ciudadanos eligen representantes y no partidos, y que las bancas corresponden a los diputados y no a las fuerzas por las que son electos, pero la asimetría entre resultado electoral y conformación de los bloques legislativos no puede dejar de verse como una distorsión de la voluntad popular, a la vez que supone un problema para la rendición de cuentas frente a la ciudadanía. En particular, resulta preocupante que diputados elegidos por una misma lista conformen bloques diferentes, y que voten luego en forma diferenciada sobre proyectos relevantes.

Para el análisis sistemático del comportamiento legislativo seleccionamos una muestra de 25 leyes sancionadas desde el año 2005 hasta la fecha. Es una selección de leyes relevantes, incluyendo algunas de materia impositiva (como la ley tarifaria, Código Fiscal y ley de

presupuesto), otras de aspectos institucionales (como la modificación de la ley de comunas y de la Carta Orgánica del Banco Ciudad) y otras de alto nivel de discusión pública (como el aborto no punible). Esta selección quedó supeditada a un criterio de relevancia delimitado, una vez observadas las versiones taquigráficas del período 2000-2012, por la disponibilidad de información de votaciones nominales y por la temática tratada.¹⁰

En este marco, analizamos tres cuestiones que consideramos relevantes en el estudio del comportamiento legislativo para iluminar el funcionamiento del sistema de partidos en la Ciudad de Buenos Aires: i) la disciplina partidaria (utilizando para su medición el índice de Rice), ii) la amplitud de las mayorías alcanzadas por el oficialismo y iii) el comportamiento de los bloques pequeños considerados como tal aquellos cuyo número de miembros no supera el total de tres diputados.

La primera conclusión **que se puede extraer del análisis es que el oficialismo logra aprobar las leyes que propone a la Legislatura.** Esto es así en todos los casos analizados con la excepción de una ley.¹¹ Esto es consistente con estudios previos sobre el éxito de la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo (Haime, 2010). Además, **el oficialismo frecuentemente obtiene amplias mayorías en las votaciones, especialmente a partir de 2007.** Esto es así porque en la mayoría de las leyes analizadas el principal bloque de oposición (el Frente para la Victoria) acompaña al oficialismo en las votaciones.¹² En los casos en que dicho comportamiento no es registrado, es posible observar el apoyo de la Coalición Cívica y de bloques pequeños como Unión Federal. **Dos bloques votan sistemáticamente en contra del oficialismo: Proyecto Sur y el MST en Movimiento Proyecto Sur.**

La segunda conclusión es que **el nivel de disciplina partidaria es en general alto aunque se observan algunas disrupciones** manifiestas en uno o dos votos, correspondientes a determinado bloque, que difieren del voto del resto de sus miembros de bloque. Así por ejemplo, es posible identificar bajas en el nivel de disciplina partidaria a consecuencia de dicho comportamiento en los bloques de la Coalición Cívica, Proyecto Sur, Unión Federal y Encuentro Popular para la Victoria. Este hallazgo implica que **la alta fragmentación legislativa no se traduce en baja disciplina partidaria** (de igual manera a lo encontrado en estudios legislativos de Brasil).

La tercera conclusión es acerca del comportamiento de los bloques pequeños. Nuestra hipótesis es que dichos bloques tienden a votar de la misma forma que el oficialismo. Este comportamiento se verifica en la votación de las leyes que requieren de una mayoría absoluta. En esos casos los bloques pequeños tienden a acompañar al oficialismo. Esto sugiere que existe un comportamiento táctico de estos bloques pequeños y que podría dar lugar a intercambios particularistas. Esta hipótesis es consistente con las percepciones y opiniones relevadas en las entrevistas.

¹⁰ Esta primera clasificación llevó a recortar el periodo originariamente determinado debido a las limitaciones presentadas ante la ausencia de votaciones nominales. Aplicada la selección en mención, se eliminaron las leyes referentes a la declaración de personalidades destacadas, las declaraciones de interés público, las aprobaciones de convenio marco de colaboración y condonaciones de deuda de ABL de inmuebles adquiriendo primacía aquellas cuyo debate- público y parlamentario- adquirieron mayor grado de discusión.

¹¹ La ley de 2012 sobre el procedimiento para la atención integral de abortos no punible contemplados en el Código.

¹² No fue así en las leyes de reforma del Banco Ciudad y en el procedimiento sobre el aborto no punible.

Este análisis preliminar nos permite concluir que la **fragmentación legislativa no tiene incidencia en la disciplina partidaria ni en la tasa de aprobación de proyectos del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el análisis de los bloques pequeños y las supermayorías alcanzadas por el Ejecutivo indicaría una alta frecuencia de intercambios tácticos entre los bloques. Esta conclusión debería estudiarse en mayor profundidad en estudios posteriores.**

- x. **Producción legislativa con bajo control de calidad:** Los escasos estudios sobre comportamiento legislativo en la CABA han mostrado que, contra lo que normalmente supone la literatura, la fragmentación y debilidad de los bloques no ha afectado la producción legislativa. En verdad, todos los jefes de gobierno han tenido una buena tasa de proyectos aprobados, independientemente de la fortaleza de su coalición legislativa. Este es el caso incluso para Jorge Telerman, que carecía de un partido propio con legisladores (Haime, 2010). Sin embargo, estos datos no reflejan una sana política de compromisos y acuerdos entre fuerzas políticas. De acuerdo a las entrevistas realizadas, y en forma coincidente con las conclusiones alcanzadas por otros estudios (en particular Haime, 2010¹³), la debilidad de los bloques de oposición permite a los ejecutivos pasar la mayor parte de su agenda sobre la base de prestaciones particularistas. Por un lado, la Legislatura fragmentada es un terreno fértil para los “intercambios de proyectos”: el oficialismo obtiene el apoyo (voto a favor o sencillamente colaboración para obtener quórum) de legisladores de bloques pequeños o monobloques para proyectos críticos a cambio de aprobar proyectos presentados por los diputados de esos bloques (muchos de los cuales son incluso luego vetados por el Poder Ejecutivo). Por otro lado, la Legislatura fragmentada facilita los intercambios más directamente materiales. Todos los entrevistados sugirieron que es uso y costumbre como el intercambio de apoyo para proyectos del oficialismo por contratos en la misma legislatura o en el Ejecutivo local. La cantidad y el tiempo de los contratos es el precio, que dependerá del valor que para el oficialismo tenga el apoyo buscado. Los legisladores consultados coinciden en que la presencia de numerosos bloques pequeños favorece este tipo de intercambios. Forma parte de la esencia del régimen democrático que los legisladores del partido de gobierno y de la oposición puedan alcanzar compromisos, y que esos compromisos sean moneda corriente para gobernar. Pero lo que se observa en la CABA es la existencia de numerosos bloques unipersonales de dos o hasta tres legisladores quienes, habiendo sido elegidos por listas de la oposición, sistemáticamente contribuyen a aprobar los proyectos del oficialismo – muchas veces dando el quórum, sin necesidad de votar a favor los proyectos presentados. En todo caso, es evidente que la fluidez y debilidad de los bloques debilitan severamente la calidad del sistema político.

d) La competencia partidaria y la descentralización política

- xi. **Comunas sin partidos:** La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece a las Comunas como instancias de gestión política y administrativa (Art. 127). Sin embargo, la competencia por

¹³ Según sugiere A. Haime (2010:75) a partir de entrevistas a actores clave del proceso político porteño, para los jefes de gobierno la existencia de múltiples bloques pequeños puede resultar propicia a la hora de negociar la aprobación de leyes.

los cargos comunales continúa limitada a los partidos con reconocimiento en la totalidad del distrito. Para algunos actores y observadores ello impide que la descentralización política pretendida por la Constitución se haga efectiva.

En síntesis, hacia 2012 el sistema partidario de la CABA ha superado la etapa del colapso que signó el período 2000-2005. Sin embargo, la reinstitucionalización es hasta ahora relativa y precaria. Sólo dos actores han alcanzado un nivel de institucionalización relativo. Por un lado, el partido de gobierno, PRO, que ha ganado cuatro elecciones consecutivas y podría por lo tanto ser considerado un partido predominante. Por el otro, el FPV, que se identifica con el partido gobernante a nivel nacional y que oscila entre el 10 y el 15 por ciento de los votos en elecciones legislativas. Pero incluso la institucionalización de estas fuerzas es relativa, en el sentido de que la primera de ellas parece aún dependiente de la imagen de su líder fundador, y la segunda lo es de la permanencia del FPV en el gobierno nacional. Por otra parte, un amplio sector del electorado – de entre 30 y 60 por ciento según la elección- oscila entre una multiplicidad variopinta y cambiante de partidos y frentes electorales, muchos de ellos de vida efímera.¹⁴

Más importante, la ciudadanía confía poco en los partidos, hay baja identificación con ellos, y éstos basan su legitimidad exclusivamente en la popularidad de sus líderes, sin que las instituciones partidarias existentes tengan para la ciudadanía mayor valor. También se mantiene la fragmentación tanto en el número de partidos reconocidos como en la oferta electoral.

La fragmentación es aún mayor en la legislatura, donde además se verifica volatilidad y debilidad de los bloques. La fluidez en la conformación de los bloques y los impredecibles comportamientos de los legisladores tienden a ensanchar la brecha entre los procesos electorales – donde se expresa la voluntad ciudadana – y el cuerpo representativo.

Elementos adicionales para comprender el sistema partidario de la CABA

A efectos de comprender el sistema político y partidario de la CABA y sugerir posibles respuestas para sus problemas es preciso señalar además algunos datos relevantes referidos a las características de su población.

- a. **Sociedad moderna:** La CABA constituye según todos los indicadores el distrito más modernizado del país. Cuenta con los niveles más altos de instrucción, y con el mayor consumo de diarios y de internet del país. Su población es, por definición, urbana y el sector servicios ocupa al mayor porcentaje de la mano de obra.
- b. **Poco peso del aparato estatal en la política:** En estrecha correlación con el punto anterior, la CABA es el distrito con el menor peso de empleo público y planes sociales en todo el país.
- c. **Independencia partidaria:** La CABA es desde los años 90s el distrito con menor número de afiliados del país, y cuenta desde esa misma década con un alto porcentaje de ciudadanos independientes, no identificados a ningún partido. Hacia 2011 la CABA registraba un porcentaje de afiliados sobre el total de ciudadanos apenas superior al 12 por ciento, mientras que en el agregado total de los 24 distritos del país ese porcentaje llega al 28,45%.

¹⁴ Mientras tanto, los partidos que siguen dominando en la mayoría de las provincias argentinas, especialmente el PJ y en segundo lugar la UCR, carecen como tales de mayor peso político en la Ciudad.

d. **PJ débil:** La CABA ha sido además históricamente el distrito del país con menor peso del PJ, el partido que a nivel nacional ha mostrado mayores capacidades de adaptación a los cambios socio-económicos y de retención de adherentes.

Todos estos datos sugieren la existencia de una masa de votantes orientados a fiscalizar el desempeño de la élite política y el cumplimiento de sus promesas electorales con independencia de las estructuras partidarias (Torre, 2003; Bril Mascarenhas, 2007). La presencia de una ciudadanía mayoritariamente independiente de los partidos, con fuerte nivel de autonomía respecto a las estructuras, parece un hecho irreversible de las sociedades modernas y por lo tanto carece de sentido la promoción de normas que pretendan revertir esta situación.

La presencia de una mayoría de ciudadanos independientes, la ausencia de fuertes y extendidas identidades partidarias, niveles relativamente altos de volatilidad electoral, y el peso de los liderazgos mediáticos, deben considerarse como elementos inevitables del sistema partidario de la CABA, que reúne todas las características de lo que se ha definido como “democracia de audiencia” (Manin, 1998). El concepto refiere a la idea de que los medios de comunicación masiva han producido un cambio cualitativo en las democracias representativas. En la democracia de audiencia el lugar central que antes ocupaban los partidos políticos ahora lo ocupan los medios de comunicación, por eso las estructuras partidarias pierden relevancia y se debilitan y las prácticas y el discurso político se adaptan a la lógica de los medios de comunicación. Lo que caracteriza a la democracia de audiencias es la personalización de la política, el protagonismo de la imagen de los candidatos y de la forma en que se presenta la oferta electoral, la simplificación del discurso político y la búsqueda de diferenciación respecto del adversario. Según Manin, la política adopta la lógica del marketing y la traslada al mercado político. Para los ciudadanos la política es una especie de espectáculo representado por los políticos en el escenario de los medios.

Estas características no propician ni suponen necesariamente la desinstitucionalización de los sistemas partidarios. Muchos sistemas de partidos mantienen altos niveles de institucionalización, con patrones de competencia relativamente estables y partidos que generan confianza en la ciudadanía aun en sociedades complejas, con altos índices de modernización. No obstante, si un sistema de partidos colapsa, su reconstrucción en el marco de una sociedad compleja y diversificada no puede pensarse en los términos del funcionamiento de los sistemas partidarios de hace dos o tres décadas. Los cambios institucionales deben estar por lo tanto orientados a resolver los problemas de funcionamiento del sistema político, apuntando a mejorar la calidad democrática, pero asumiendo también las condiciones estructurales de la sociedad en la que dicho sistema actúa.

Fortalecer a los partidos como instituciones creando las condiciones para apuntalar la confianza ciudadana en ellos (sin asumir modelos de otras épocas o lugares); reducir la atomización y fluidez de la oferta electoral haciendo que ésta sea más clara y ordenada para los votantes; tender a la existencia de bloques legislativos consistentes con el voto ciudadano; y armonizar la descentralización política prevista por la Constitución con el efectivo funcionamiento de los partidos son objetivos importantes y realizables, hacia los cuales debe tender la regulación partidaria en la CABA.

En la próxima sección analizamos el marco legal en el que se desenvuelven los partidos de la CABA en la actualidad para luego, en la última sección, proponer una serie de reformas viables orientadas a mejorar la calidad democrática del distrito.

EL MARCO REGULATORIO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Los partidos políticos reciben un reconocimiento específico en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la que los define en su artículo 61 como “canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno”. A su vez, en el mismo artículo se “garantiza su libre creación y su organización democrática, la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas.” La Constitución establece además que “La Ciudad contribuye a su sostenimiento mediante un fondo partidario permanente.” Y que “Los partidos políticos destinan parte de los fondos públicos que reciben a actividades de capacitación e investigación.” Además, “Deben dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y su patrimonio.”

Aunque la Constitución de la Ciudad contempla la sanción de un Código Electoral y una Ley de Partidos Políticos (artículo 82), la Legislatura no ha logrado hasta ahora aprobar esta normativa, para la cual el mismo artículo constitucional requiere el voto de dos tercios del total de sus miembros. Es interesante notar que **entre 1998 y 2012 fueron presentados en la Legislatura más de 45 proyectos de Ley de Partidos para la Ciudad**, además de muchos otros proyectos sobre aspectos específicos de la vida partidaria, especialmente en lo que hace al financiamiento. Tal cantidad de proyectos presentados y el hecho de que ninguno de ellos pudiera llegar a ser sancionado nos indica que el tema es tan relevante como elusivo a la hora de alcanzar consensos.

Mientras tanto, el régimen de partidos políticos de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) está regulado fundamentalmente por el texto de la Ley Orgánica de Partidos Políticos nacional (N° 23298) al momento de sancionarse la Constitución de la Ciudad – tal como ocurre con el régimen electoral, regido en lo esencial por el Código Electoral Nacional (Ley 19.945) según su redacción al momento de sanción de la Constitución local.¹⁵

Además de estas leyes macro, el régimen electoral y de partidos de la Ciudad ha incorporado una Ley de financiamiento de campañas electorales (N° 268), que dispone topes de gastos y un aporte estatal para los partidos en relación con su representatividad electoral.

En lo que sigue analizamos la regulación de los partidos en la CABA a la luz de los cuatro ejes problemáticos señalados en la sección anterior: a) Los partidos; b) La oferta electoral; c) La actuación de los partidos en la Legislatura; y d) Los partidos y la descentralización política.

a) Los partidos

La Constitución de la Ciudad no establece el monopolio partidario de las candidaturas. La norma constitucional citada según la cual la Constitución “garantiza ... su competencia para postular candidatos”, replica el texto del artículo 38 de la Constitución Nacional, cuya interpretación mayoritaria sugiere que no establece un monopolio, sino una competencia, que bien

¹⁵ *La vigencia de las leyes nacionales en su redacción al momento de la entrada en vigor de la Constitución local surge del artículo 5 de la ley nacional 24.588.*

podría ser compartida. Es la ley de partidos vigente en el nivel nacional y, como vimos, también en la CABA, la que en su artículo 2 atribuye a los partidos la competencia exclusiva en la nominación de candidatos para cargos públicos electivos. La sanción de una ley de partidos de la CABA debería por tanto considerar una fórmula para esta cuestión.

Por su parte, en la sección anterior se destacó que los partidos en la CABA tienen un muy bajo nivel de institucionalización. Las fuerzas partidarias dependen exclusivamente de la popularidad de un líder - con quien nacen y en general también perecen-, carecen de arraigo social, no generan vínculos identitarios, y en general no son significativos para la sociedad.

Se señaló también que esto responde fundamentalmente a factores socio-políticos, que llevaron incluso al colapso del sistema partidario. Pero, como entonces se adelantó, el marco regulatorio vigente no es el más propicio para lidiar con esta situación. En otros términos, la regulación de los partidos no es en ningún caso la causa de los problemas identificados, pero al mismo tiempo no es la más adecuada para resolverlos o morigerarlos.

Al respecto, repasamos a continuación dos aspectos fundamentales de esta regulación: 1. los requisitos para la creación de nuevos partidos; y 2. las causales de caducidad. Señalamos también una variedad de puntos en los que la CABA carece de regulación.

Requisitos para crear nuevos partidos

Como en muchos otros aspectos, en este campo la CABA mantiene el régimen vigente en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos nacional, 23298, de acuerdo a su texto vigente en 1996. Debe notarse en primer lugar que de ello resulta que dentro del marco de la CABA los requisitos para alcanzar y conservar la personería como partido local sean distintos a los requisitos para alcanzar y conservar la personería como partido de distrito. Esto es así fundamentalmente porque las modificaciones introducidas por la ley 26571 de 2009 en los requisitos para alcanzar la personería jurídico partidaria como partido de distrito (Artículo 7 de la Ley 23298) no afectan al régimen de partidos de la CABA.

En concreto, la normativa vigente establece que para que a una agrupación política se le pueda reconocer su personalidad jurídico-política como partido local debe reunir un total de **4.000 adhesiones** (y no 4.000 afiliaciones, como establece la ley nacional a partir de la reforma).¹⁶

En la Ciudad, como en muchos otros distritos del país, se adoptó la práctica de otorgar la personería jurídica local en forma automática a aquellos partidos que obtienen la personería de distrito. De modo tal que la demostración de haber obtenido la personería de distrito devino en el requisito formal más habitual a la hora de conceder la personería local.¹⁷ A partir de la ley 26571 de 2009 que distingue claramente la personería provisoria de la personería definitiva, manteniendo el requisito de 4000 adhesiones para la provisoria pero exigiendo 4000 afiliaciones para la definitiva, las autoridades de la CABA (la secretaría electoral del Tribunal Superior de Justicia) reconocen la personería local de aquellos partidos que hubieran obtenido la personería provisoria de distrito.

¹⁶ De acuerdo al artículo 7 de la ley 23298 según su redacción en 1996, que establecía: "Adhesiones requeridas: Acta de fundación y constitución que acredite la adhesión de un número de electores no inferior al 4 por mil del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito correspondiente, hasta un máximo de 1.000.00..."

¹⁷ En muchas provincias argentinas esta práctica está en realidad sostenida por la ley de partidos local, que precisamente garantiza el reconocimiento como partido provincial a aquellos partidos que hubieran obtenido la personería de distrito. En la CABA, en cambio, esto se dio de hecho.

Esto hace que partidos que no pueden presentar candidaturas para cargos públicos federales sí puedan hacerlo para los cargos de elección local.

Causales de caducidad

Las causales cuantitativas de caducidad de la personalidad política de los partidos en la CABA residen fundamentalmente en **la no obtención del 2% del padrón electoral del distrito en dos elecciones consecutivas**. Vale aclarar que ese 2% puede ser obtenido en una alianza con otro u otros partidos.

Además, son causales de caducidad **la no realización de elecciones partidarias internas durante el término de 4 años y la no presentación a tres elecciones generales consecutivas debidamente justificada**.

Tampoco en este punto se aplica la normativa incorporada por la reforma electoral de la ley 26571. Esto supone que no se ha incorporado al régimen de la CABA lo dispuesto por los nuevos artículos 7 y 50 inciso 2 de la Ley Orgánica de Partidos, es decir la conservación en forma permanente del número de afiliados mínimo para obtener la personería como requisito para conservarla. Tampoco se ha incorporado como causal de caducidad la no presentación a dos elecciones consecutivas, como lo dispone el nuevo inciso 2 del mismo artículo 50 de la ley, manteniéndose en cambio el criterio de no presentación a 3 elecciones como causal.

Estas nuevas asimetrías entre la ley nacional y el régimen local han dado lugar a que numerosos partidos de distrito que han caducado en los últimos dos años hayan mantenido la personería en el nivel local.

Por otra parte, **las normas no son aplicadas con rigurosidad**. En el marco de la investigación para este informe pudimos observar que la sola aplicación estricta del 2% de los votos en dos elecciones consecutivas como requisito para mantener la personería habría llevado tras las elecciones de 2011 a la caducidad de 21 de los 55 partidos reconocidos en el distrito. Sin embargo, no hay una política activa para aplicar las normas de caducidad de los partidos en la CABA.

En conjunto, **los requisitos para obtener la personería y las causales de caducidad componen un marco en el cual la formación y subsistencia de los partidos políticos demanda niveles comparativamente muy bajos de representatividad**. Este marco no es causa de la multiplicación de partidos, pero sí lo facilita.¹⁸

En un contexto político de descongelamiento de los vínculos entre la sociedad y los partidos, y con un sistema electoral que permite la elección de representantes con menos del 3% de los votos, la posibilidad de crear fácilmente un partido y de conservarlo sin alcanzar niveles mínimos de representatividad favorece las rupturas y la proliferación de nuevas fuerzas. En otras palabras, no hay virtualmente obstáculos para quien quiere salir de un partido ya existente y crear uno nuevo. Ello supone un fuerte incentivo para formar nuevos partidos. También facilita la subsistencia de los así llamados “sellos de goma”, partidos con reconocimiento pero sin otra función que la de servir de vehículos electorales a dirigentes de otros partidos que coyunturalmente deciden participar en elecciones “por afuera” de su partido de pertenencia.

¹⁸ Este es el criterio que sigue Giovanni Sartori al analizar las supuestas leyes de los sistemas electorales: los sistemas proporcionales no hacen que haya multipartidismo (igual que las rutas no son la causa de que la gente viaje), pero sí lo hacen posible.

Indirectamente, este marco potencia el proceso de personalización de la política, bajando el costo que para cada dirigente político tiene defecionar de su partido de origen y tener partido propio, y elevando el costo de desarrollar una carrera política en el marco de una institución preexistente.

b)La oferta electoral

Vimos en la sección anterior que el elevado número de partidos se correlaciona positivamente con el elevado número de listas, y que la multiplicación de partidos nuevos va de la mano de una oferta electoral fluida, que cambia en su composición mayoritaria de elección en elección.

También en este caso las causas de este fenómeno deben buscarse en el campo de la sociología política antes que en el derecho electoral y de partidos. Sin embargo, tal como se mencionó para el punto anterior, el marco regulatorio puede auspiciar o contener las tendencias emanadas de la vida política.

En este caso, es notorio que el régimen legal de la CABA no pone obstáculos para que un candidato lo sea por más de un partido, ni para que diversos partidos presenten idénticas listas de candidatos. Esto ha dado lugar a la reiterada práctica de las **listas espejo**. Un ejemplo extremo de esta práctica se dio recientemente, en la elección de 2009, cuando nueve partidos oficializaron una lista con los mismos candidatos en igual orden. De este modo, un mismo grupo de candidatos (y por lo tanto cabe suponer un mismo grupo político) multiplicó su financiamiento y su acceso a medios de comunicación obteniendo así una ventaja injustificada sobre sus competidores.

También cabe remarcar que la reforma en el plano nacional eliminó la posibilidad de las listas espejo al prohibir que un mismo candidato se presente en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias por más de una agrupación. De aprobarse el proyecto de elecciones primarias actualmente en discusión en la CABA tampoco serían posibles las listas espejo en este distrito. La oficialización de diversas listas de diferentes partidos con iguales candidatos otorga una serie de ventajas. Por un lado permite multiplicar los recursos económicos a obtener, ya que en la práctica se trata de un mismo grupo político que recibe dinero y espacio en la vía pública para publicidad (según la ley 268 de la CABA) como si se tratara de tantas listas diferentes como las que efectivamente se oficializan ante la Justicia. A su vez, los candidatos presentes en listas espejo tendrán luego una visibilidad mayor en el cuarto oscuro, ya que el mismo grupo de candidatos estará presente en diversas listas. Finalmente, las listas espejo permiten a diferentes partidos alcanzar una alianza de hecho, sumando sus votos, sin realizar los procedimientos ni los compromisos legales que supone la conformación de una alianza electoral.

Otro factor de confusión y fragmentación de la oferta electoral está dado por la posibilidad de conformar diversas listas de candidatos que compiten en una categoría pero pegadas todas ellas a una misma lista para otra categoría – lo que en la jerga se conoce como **listas colectoras**. Es habitual que al amparo de esta posibilidad un mismo grupo político que apoya a un mismo candidato a jefe de gobierno presente diferentes listas para la legislatura que compiten entre sí. El liderazgo del grupo político suele alentar esta práctica, al considerar que lo beneficia el hecho de contar con diversas listas de candidatos a legisladores apoyada cada una de ellas por los diferentes sub-grupos de la misma fuerza política, todas las cuales abonan a una única lista para la jefatura de gobierno.

La posibilidad de recurrir a las listas espejo y colectoras alientan la multiplicación de listas, de un modo ciertamente menos legítimo que lo que lo hacen factores tales como la proporcionalidad del sistema electoral. En particular la posibilidad de recurrir a listas espejo ha

tenido importantes efectos sobre la proliferación de listas en elecciones legislativas en la CABA. Desde 2000 a 2011 se han presentado 24 listas espejo y 7 listas colectoras, tal como puede verse en la tabla 8.

Tabla 8. Listas espejo y colectoras en CABA (2000-2011)

Año	Partidos reconocidos	Listas jefe de gobierno	Listas legisladores	Partidos efectivos	Listas espejo	Listas colectoras
2000	34	17	17	4	4	0
2001	33					
2002	31					
2003	67	31	38	9,35	5	4
2004	60					
2005	69		40	5,06	0	0
2006	59					
2007	62	20	22	4,02	4	0
2008	55					
2009	61		30	4,87	9	0
2010	56					
2011	55	15	19	4	2	3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría Electoral del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

c) Los partidos en la legislatura

El marco regulatorio de los partidos en la CABA no contempla ningún aspecto del funcionamiento de los bloques legislativos. Todo lo relativo a los bloques se rige por el reglamento de la Legislatura (arts. 103 al 105). Estas normas no incluyen disposiciones para desincentivar la fragmentación de los bloques ni para evitar el transfuguismo.

d) Competencia partidaria y descentralización política

La puesta en vigencia de la ley de comunas (1777) de la Ciudad, plantea un nuevo desafío para la regulación de los partidos en el distrito. Específicamente, la ley no aborda quiénes son los actores que pueden participar de estas elecciones. **En ausencia de una regulación específica, se ha interpretado que los partidos con reconocimiento en la CABA son los únicos autorizados para competir, y que pueden hacerlo, cada uno de ellos, en todas las comunas.**

Numerosos proyectos de ley presentados por diputados de diversos bloques, incluyendo algunos del oficialismo local, proponen la creación de la figura del “partido comunal”, como actor legitimado – siempre junto a los partidos locales – para competir por los cargos comunales. El partido comunal obraría como un sucedáneo de lo que en las provincias ocurre con los partidos municipales, que disputan junto a los partidos provinciales por los cargos en el municipio.

e) Elementos adicionales no contemplados en este informe

Es importante aclarar que en este informe no se contemplan todos y cada uno de los elementos que hacen a la regulación de los partidos. En particular, existen dos cuestiones que típicamente las leyes de partidos regulan y que no serán objeto de análisis en este informe. Por un lado, la cuestión del **financiamiento**. El financiamiento de los partidos es sin dudas uno de los asuntos más sensibles y los estudios sobre su regulación han devenido en un campo de enorme desarrollo. Es por ello que la regulación del financiamiento de los partidos demandaría un informe específico.

Por otro lado, las leyes de partidos contemplan normalmente **los mecanismos de elección y funcionamiento de las autoridades partidarias y de los órganos directivos de la organización**. Sin embargo, no consideramos prioritario en el marco de este informe concentrarnos en esta cuestión. En general, la regulación de este tema se vincula con el objetivo de garantizar ciertos niveles de democracia interna, objetivo que en el escenario específico de la CABA está siendo abordado a partir del tratamiento de la ley de primarias abiertas.

En la próxima sección analizamos una serie de propuestas para reformular el régimen de partidos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También esta última sección se organiza siguiendo los cuatro puntos problemáticos identificados en la parte inicial del informe, correspondiente al diagnóstico.

RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA DEL MARCO REGULATORIO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

A continuación se presentan en forma breve una serie de propuestas que apuntan a dar respuesta a las problemáticas observadas en el sistema político partidario de la CABA.

a) Los partidos

1. Sobre el monopolio partidario de las candidaturas

En Argentina los partidos ostentan el monopolio de la nominación de candidatos a cargos públicos electivos desde la sanción de las primeras leyes de partidos, en la década de 1940. Esta situación ha sido desafiada judicialmente, sin éxito.¹⁹

En América Latina un conjunto de ocho países ha avanzado en las últimas dos décadas con la habilitación de candidaturas no partidarias, bajo distintas denominaciones.

La Constitución boliviana reconoce a las agrupaciones ciudadanas y a los pueblos indígenas iguales facultades que a los partidos políticos. En Venezuela lo mismo ocurre con los grupos de electoras y electores, y por otra parte se contemplan las candidaturas por iniciativa ciudadana. En

¹⁹ El fallo Ríos, dictado por la Corte Suprema en 1987, es la referencia obligada en este tema. En breve síntesis, la Corte estableció que la norma legal que estipula el monopolio de las candidaturas constituye una reglamentación razonable del derecho a ser elegido.

Colombia y **Ecuador**, por su parte, se habla de movimientos sociales y movimientos políticos. También **Honduras**, **Paraguay** y **República Dominicana** prevén las candidaturas no partidarias. Recientemente, en agosto de 2012, México aprobó una enmienda constitucional que abre el paso a las candidaturas independientes, que deberán ser reguladas por el Congreso Federal.

Lo que cabe decir sobre este tipo de candidaturas es, **no obstante, que en todos los casos los requisitos cuantitativos exigidos para la presentación de candidaturas son equivalentes a los que se exige en cada uno de los países a los partidos políticos**. Así, por ejemplo en Bolivia las agrupaciones ciudadanas que quieran presentar candidaturas deberán acreditar un número de adherentes equivalente al 2% de los votantes de la elección inmediatamente anterior, lo cual implica exactamente el mismo requisito que tienen los partidos para obtener su reconocimiento legal.²⁰

La adopción de una regulación que permita candidaturas por fuera de los partidos puede resultar atractiva como propuesta para la apertura y oxigenación del sistema político. Sin embargo, la experiencia comparada no muestra que esto haya efectivamente logrado los objetivos propuestos.

Si se opta por candidaturas no partidarias, pero estableciendo requisitos iguales a los partidos, y en particular si éstos son elevados, como es el caso de Bolivia, Venezuela y Ecuador, la opción resulta básicamente inocua. Si en cambio la opción va acompañada por la sustantiva rebaja en los requisitos para el ingreso, como ocurrió por ejemplo en Colombia en el período 1991-2003, lo que se observa es menos la incorporación de nuevos actores en la política y más la atomización de los actores previamente existentes, por la reducción de los costos de defección (véase por ejemplo Tanaka, 2005, pp. y Mustapic, 2008).

Por otra parte, es notorio que los proyectos presentados en las últimas décadas en la legislatura porteña ratifican casi por unanimidad la institución del monopolio de las candidaturas. Por excepción, un proyecto del 2005 presentado por Juan Lynch, de Juntos por Buenos Aires, admite las candidaturas independientes, y algunos pocos otros omiten señalar expresamente que los partidos cuentan con la competencia exclusiva para la nominación de candidatos, como en cambio sí lo hace la inmensa mayoría.

En definitiva, **se sugiere conservar el monopolio partidario de las candidaturas**. En el caso de optar por permitir candidaturas no partidarias, se sugiere fuertemente exigir para estas candidaturas requisitos cuantitativos equivalentes a los que se demandan a los partidos para concederles el reconocimiento legal.

2. Sobre los requisitos para la obtención de personería

En la primera parte de este informe hemos señalado como un problema la constante multiplicación de los partidos, su muchas veces fugaz existencia, la escasa representatividad de la mayoría de ellos, y el creciente personalismo.

²⁰ Requisito por otra parte lo suficientemente exigente como para explicar que en Bolivia subsistan únicamente 11 organizaciones políticas, entre partidos y agrupaciones.

Ninguno de estos problemas puede resolverse mediante una reforma legal. No obstante, sobre la base del diagnóstico realizado, a lo que deben sumarse un conjunto de entrevistas con actores políticos, al análisis de los muchos proyectos presentados en años recientes por los diferentes bloques legislativos, y a la observación de la legislación comparada, **proponemos en este punto como criterio general establecer criterios de representatividad más estrictos para conservar la personería partidaria.**

El objetivo de la propuesta consiste precisamente en reducir la fragmentación, en particular aquella surgida de iniciativas tendientes a abusar del marco legal para obtener beneficios económicos (el dinero que se recibe por financiamiento estatal de diferente índole), y fortalecer en alguna medida a las organizaciones partidarias. En este sentido, la propuesta está en línea con las reformas incorporadas en 2009 a la ley orgánica de los partidos políticos en el nivel nacional, como a reformas similares implementadas recientemente en países latinoamericanos como Perú (ley de partidos de 2003 y sucesivas reformas en 2005 y 2009), Colombia (Actos Legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009), y México (reformas del COFIPE de 2003 y 2008) frente a diagnósticos similares.

El desafío en este campo consiste en diseñar un marco legal que permita evitar abusos y fortalecer a las organizaciones partidarias sin por ello obstaculizar el surgimiento de nuevos partidos que puedan expresar nuevas voces, aun cuando éstas sean expresiones muy minoritarias de la sociedad. Como se mencionó al momento del diagnóstico, la fragmentación y proliferación de partidos contempla también una dimensión problemática a partir del reconocimiento que actualmente existe sobre la necesidad de que la sociedad financie, a través del estado, la actividad de los partidos políticos. En el caso de México, por ejemplo, los crecientes requisitos para formar partidos nuevos estuvieron directamente orientados a evitar la aparición de partidos organizados para acceder a los cuantiosos fondos públicos distribuidos por el estado.

En definitiva, evitar la permanente irrupción de nuevos actores atraídos por el dinero del financiamiento público sin obturar la renovación política y la expresión de más voces debería orientar una reforma en este campo.

Es por todo ello que sugerimos un marco normativo que no imponga condiciones muy rigurosas para el ingreso a la competencia, pero sí que intensifique las exigencias al momento de evaluar la permanencia, mientras a su vez condicione los beneficios materiales que otorga el estado a la obtención de niveles mínimos de representatividad.

Antes de avanzar en las propuestas concretas, conviene hacer un repaso de los requisitos para obtener y conservar el reconocimiento legal en la legislación comparada de América Latina y, luego, en el resto de las provincias argentinas.

2. a. Requisitos para obtener y conservar la personería partidaria en América Latina

En el contexto latinoamericano la mayoría de los países exigen un número o un porcentaje de afiliaciones para otorgar el reconocimiento legal a los partidos.

Sólo Costa Rica, Honduras y Panamá solicitan a los partidos un listado de adherentes. En Costa Rica se requiere un número determinado, 3000 adhesiones. En los otros dos se exige un porcentaje de adherentes en relación con los votantes en la elección anterior: 4% en Panamá, y 2% en Honduras. Estos porcentajes de adherentes suponen una cantidad importante, que implica al menos que un conjunto significativo de personas han adherido a la intención del partido de obtener reconocimiento legal.

De todos modos, **la mayoría de los países latinoamericanos exigen un porcentaje de afiliados**, que oscila entre el 0,26% en México y el 0,30% en Guatemala, pasando por el 0,5% en Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela, por el 1,5% en Ecuador y el 2% en Bolivia, hasta el 3% en El Salvador y Perú (en este último país según reforma reciente, de 2009).

En algunos casos, como es el de los cuatro países federales, Argentina, Brasil, México y Venezuela, pero también en otros como Perú y Chile, las afiliaciones deben estar distribuidas geográficamente, de forma tal de evitar la formación de partidos nacionales con afiliados de una sola región del país. Particularmente exigente en este sentido es el régimen mexicano, al requerir 3000 afiliaciones en por lo menos 20 estados del país, o en su defecto 300 afiliaciones en por lo menos 200 distritos de circunscripción uninominal. En cada una de estas unidades se controla además la formación de una asamblea de afiliados.

Con respecto a los requisitos para conservar la personería, éstos están la mayoría de las veces ligados a la cantidad de votos obtenidos, y van desde un 5% en una elección en Chile, Guatemala, Perú y Ecuador, un 4% en Panamá, un 3% en Colombia y El Salvador, un 2% en Bolivia, Honduras y República Dominicana., hasta el 1% en Paraguay. **En algunos casos, sobre todo cuando el requisito es elevado en términos de votos, se establece alternativa la posibilidad de conservar la personería a través de la obtención de representación parlamentaria**, aunque no se llegue al porcentaje de votos nacionales exigido.

Adicionalmente, **varios países latinoamericanos han optado por establecer medidas para evitar que los partidos pequeños puedan mantener el reconocimiento legal al amparo de alianzas con partidos mayores**. Los ejemplos más extremos en este sentido lo constituyen Nicaragua y El Salvador. En Nicaragua la ley electoral de 2000 exige un 4% de los votos válidos emitidos para conservar la personería jurídica pero dispone que en caso de alianzas ese porcentaje se multiplique por el número de partidos que componen la alianza, de modo tal que por ejemplo si una alianza está compuesta por cinco partidos, ella debe alcanzar el 20% de los votos para que los partidos que la integren sorteen el requisito (Alvarez, 2006). Algo similar ocurre en El Salvador los partidos caducan cuando no obtienen el 3% de los votos, pero deben llegar al 6 si constituyen una alianza de dos partidos, al 9% si la alianza es de 3% partidos, y luego un punto porcentual extra por cada partido más que integre la alianza. En México, con el mismo fin, se decidió en 2003 prohibir que los partidos nuevos se presenten en alianza, de tal modo que debieran obtener el 2% necesario para no perder su personería por sí mismos. En 2008 esta norma fue modificada, y se estableció que en el caso de alianzas cada partido se presente en la boleta única en forma separada, aun cuando los candidatos sean los mismos, también con el objetivo de poder medir exactamente cuántos votos obtiene cada partido.²¹

La **tabla 9** resume los requisitos cuantitativos para obtener y conservar la personería política en América Latina (ver Anexo).

²¹ Claro que de este modo se produce lo que en nuestro medio llamamos "lista espejo".

Como puede observarse fácilmente, Argentina cuenta con un esquema relativamente muy flexible en términos de requisitos cuantitativos para la formación de partidos y para su permanencia.

Finalmente, **es importante destacar que mientras durante la década de 1990 predominó una tendencia a reducir las barreras de entrada y permanencia al sistema político, en los últimos diez años esta tendencia se ha invertido.** En concreto, cuatro países que habían realizado reformas de apertura entre 1988 y 2002 – México, Colombia, Perú y Argentina -, avanzaron entre 2003 y 2009 en reformas que aumentan los requisitos para obtener y conservar el reconocimiento legal. En cambio, sólo Panamá redujo muy relativamente las barreras de acceso, pasando de un 5 a un 4 por ciento de adherentes, lo cual de todos modos constituye una barrera comparativamente muy elevada. (Scherlis, 2013).

2. b. Requisitos para obtener y conservar la personería en las provincias argentinas

La inmensa mayoría de las provincias argentinas han replicado en sus leyes de partidos los requisitos para obtener la personería presentes en la ley de partidos de orden nacional, antes de las modificaciones introducidas por la reforma de la ley 26571. De tal modo que la mayor parte de ellas exige, para la personería definitiva, el 4% de adhesiones, mientras a su vez prevén una instancia previa de personería provisoria con una cantidad virtualmente simbólica de adhesiones.

Como puede observarse en la **tabla 10** (ver en anexo), en esta situación están las provincias de Chaco, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. Es decir, 21 de 24 distritos, a los que habría que sumar, hasta el momento, a la CABA, con la salvedad de que en CABA, al regir la ley nacional, el 4% se aplica hasta el máximo de 1 millón de electores, por lo cual el número exigido es de 4000. Córdoba y Santa Fe, los otros distritos en los que el máximo de 1 millón tendría implicancias importantes, no prevén este límite. En cambio cabe notar que Misiones sí establece un límite operativo para el 4%, hasta 200.000 electores, lo que implica una exigencia de 800 afiliados como máximo. Dado que Misiones más que triplica ese número de electores, el límite de 200.000 tiene un efecto importante en reducir las afiliaciones requeridas.

En la gran mayoría de estos distritos sin embargo la práctica habitual consiste en que aquellos partidos que obtienen reconocimiento como partidos de distrito ante la Justicia Federal obtienen en forma automática el reconocimiento como partidos provinciales por parte de la Justicia Provincial.

Las provincias de Buenos Aires y de Río Negro constituyen excepciones al criterio generalizado del 4%, y por lo tanto también son excepciones en cuanto al reconocimiento automático de la personería provincial para los partidos con reconocimiento de distrito. La Provincia de Buenos Aires exige el 3% del padrón provincial, sin límite alguno, y también prevé condiciones para que los partidos con reconocimiento de distrito obtengan el reconocimiento provincial. Para ello, se exige que acrediten un 4% en por lo menos dos de las secciones de la provincia, sumando como mínimo 8000 afiliaciones (es decir, una cantidad que duplica la exigida por la ley nacional). Por su parte la provincia de Río Negro exige un 2% de afiliaciones, distribuidas en por lo menos 4 circuitos electorales diferentes de la provincia. Si en el caso de Buenos Aires, la ley provincial es más exigente que la nacional, lo inverso ocurre con la de Río Negro. Lo que ambas tienen en común es, de todos modos, que contemplan la distribución territorial de las afiliaciones.

Con respecto a los requisitos cuantitativos exigidos por las legislaciones provinciales para mantener la personería, todas ellas siguen el criterio de demandar un cierto porcentaje de votos. Once provincias (Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán) exigen obtener al menos el **3% de los votos cada dos elecciones**. Otras seis provincias – Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Formosa, La Rioja y San Juan – requieren un **2% cada dos elecciones** (el criterio que se sigue en el nivel nacional). Las provincias de Santiago del Estero y de Misiones presentan requisitos ligeramente más flexibles. En Santiago para declarar la caducidad de un partido éste no debe haber obtenido el **2% de votos en tres elecciones consecutivas** (y no ya en dos, como es el caso antes mencionado de 6 provincias). En tanto que Misiones requiere, para mantener la personería, alcanzar el **1% en al menos una de cada dos elecciones**.

2.c. Los proyectos presentados en CABA

Como se adelantó en la sección descriptiva del marco regulatorio de la CABA, es notable la cantidad de proyectos que se han presentado en los últimos 15 años sobre este tema. Con muy escasas excepciones, todos los partidos que han conformado bloques en la legislatura han presentado al menos un proyecto de ley de partidos y varios de ellos, como la Coalición Cívica, el PRO, y el FPV han presentado varios, muchas veces con contenidos divergentes.

En lo que hace a los **requisitos cuantitativos para obtener la personería**, los proyectos pueden dividirse en cuatro conjuntos: aquellos que exigen 4000 adhesiones, los que requieren un 4% del padrón (lo cual actualmente más que duplica las 4000 adhesiones), los que exigen 4000 afiliaciones, y otros con requisitos menos habituales.

Adhesiones. Por ejemplo los proyectos de Chernajowsky y Zaffaroni, del Frepaso (1999), de la diputada peronista Kismer de Olmos también (1999), de Jorge Enríquez (2004), de la diputada por Guardapolvos Blancos María Polimeni (2006), de la diputada del Frente para la Victoria Alicia Bello (2008), y de Rocío Sánchez Andía de la Coalición Cívica (2010) exigen 4000 adhesiones. El 0,4% de adhesiones (sin límite de electores) aparece también en proyectos de diversos bloques, tales como los de los radicales Zbar y Oyhanarte (1998), el del diputado por Recrear Jorge San Martino (2007), y el de la diputada del Frente para la Victoria Silvia La Ruffa (2008).

Varios proyectos En este conjunto se destaca la presencia de un sub-grupo que exige adhesiones, pero en un número mayor al de 4000. Aquí encontramos los proyectos del diputado de la Coalición Cívica Fernando Sánchez (2010), que exige 8000 adhesiones; los de los diputados del PRO Cristian Ritondo (2008), que demanda 10000 adhesiones, Godoy e Ingaramo (2009), que exige 12000 adhesiones, y Tamargo, 8000 adhesiones. En 2002, el de las diputadas García Conde y Bisutti, exigía adhesiones por el 0,5% del padrón.

Afiliaciones. Varios proyectos exigen 4000 afiliaciones para obtener la personería, tales como los del diputado Abrevaya de la Coalición Cívica (2008 y 2010), y el de los diputados Ruanova e Ibarra (también 2010).

Otros proyectos exigen afiliaciones pero en un número menor, como es el caso del presentado por Gabriela Cerrutti (2010), que requiere 2000 afiliaciones, o el de la diputada Coulier, del PJ (de 2002), que exige afiliaciones por el 0,1% del padrón (algo más de 2000).

En cuanto a **las exigencias para evitar la caducidad**, los proyectos contemplan en todos los casos un porcentaje mínimo de votos a obtener, en el lapso de dos o tres elecciones. Ese porcentaje es, en la mayoría de los casos del 2 o 3 por ciento. Aquí sí se observa un patrón por el cual los proyectos presentados por legisladores de los partidos más grandes plantean exigencias mayores.

Así, el 3% es exigido en los proyectos de Godoy e Ingaramo, de PRO, mientras que los diputados de partidos más pequeños, muchas veces pertenecientes a bloques unipersonales, plantean exigencias muy inferiores. Por ejemplo Polimeni, de Guardapolvos Blancos, exige 1% en al menos una de cuatro elecciones; Cantero, de Autonomía e Igualdad, plantea en 2007 una exigencia de 1% en una de tres elecciones (aunque por otra parte esta misma exigencia presentan sendos proyectos de los legisladores del Frente para la Victoria La Ruffa y Asinelli).

En definitiva, los muchos proyectos presentados en la CABA ofrecen diferentes soluciones para el reconocimiento legal y la caducidad de los partidos, desde criterios relativamente estrictos, que mantienen una exigencia para el reconocimiento de 4000 afiliaciones y la necesidad de obtener el 3% en una de dos elecciones, hasta otros mucho más laxos, que requieren 4000 o incluso menos adhesiones y exigen 1% o incluso menos votos cada dos, tres o hasta cuatro elecciones.

2. d. Recomendaciones sobre la obtención y conservación de personería en la CABA

Tras haber observado la legislación comparada en América Latina y en el nivel provincial argentino, así como los antecedentes de proyectos de ley presentados en los últimos años en la CABA, podemos avanzar en el planteo de sugerencias para regular la obtención y mantenimiento de personería en este distrito.

Obtención de la personería

En primer lugar, cabe reiterar que para otorgar el reconocimiento legal a los partidos suele exigirse un número de adhesiones o, más habitualmente, un número de afiliaciones. La diferencia parece sutil, pero puede ser importante. **Estar afiliado a un partido implica ser miembro de la organización; adherir a los fines de apoyar el derecho a presentar candidatos involucra un compromiso mucho menor.**

No es sorprendente que el criterio habitual sea el del número o porcentajes de miembros, ya que éste solía ser el indicador más preciso de la representatividad y fuerza organizativa del partido. Pero lo cierto es que las prácticas políticas de las últimas décadas han puesto en cuestión la validez de la membresía partidaria como criterio central para garantizar el reconocimiento legal a los partidos. Las razones por las cuales esto es así exceden largamente el marco de este informe, pero lo cierto es que hoy en día es habitual encontrar partidos que pueden ostentar niveles relevantes de adhesión electoral sin constituir organizaciones con una membresía numerosa. En todo caso, el número de miembros de un partido ha dejado de constituir un indicador certero para conocer sobre su fortaleza organizativa y la representatividad.²²

Los objetivos de fortalecer a las organizaciones partidarias permanentes y desalentar la proliferación de partidos personales sin clausurar el sistema político, podrían lograrse en la CABA tanto a través de un régimen de adhesiones como de afiliaciones.

²² Al respecto, es revelador el reciente trabajo de van Biezen, Mair and Poguntke (2012).

En el caso de optarse por las **adhesiones**, se sugiere un número significativo (que podría estar en un rango entre 6000 y 10000), que demuestre la existencia de un apoyo por parte de algún sector de la sociedad a la formación de un nuevo partido. En cualquier caso, si se opta por las adhesiones es importante establecer dos medidas fundamentales. Por un lado, que un mismo ciudadano no pueda adherir a más de un partido para un mismo proceso electoral (tal como sí ha venido ocurriendo hasta ahora), y luego, que las adhesiones sean sometidas a algún tipo de auditoría que garantice su veracidad.

En el caso de optar por las **afiliaciones**, se sugiere un marco regulatorio que exija acreditar fehacientemente 2000 afiliaciones. A su vez, para conservar la personería debería cotejarse año a año que el número de afiliados no se reduzca.

El requisito de 2000 afiliaciones pretende por un lado no impedir la formación y participación de nuevos grupos políticos imponiéndoles la carga de reunir una desmesurada cantidad de miembros. Los actores políticos entrevistados coincidieron en manifestar que el número de 4000 afiliaciones es pequeño para partidos ya instalados y con liderazgos muy reconocidos en la sociedad, o para quien puede “pagarlas” en el mercado de las fichas (comprarlas a sindicatos, punteros políticos, etc.), pero es enorme para una organización política que no cuenta con vastos recursos económicos en un distrito como la CABA, con una mayoría de la población poco receptiva a la actividad de los partidos. El número de 2000 afiliaciones en cambio parece adecuado para no cercenar el derecho de libre asociación política ni obturar la entrada de nuevos actores pero garantizando a su vez que los partidos que obtengan reconocimiento supongan la existencia de un conjunto de individuos organizados, evitando así los abusos que se han producido al amparo de una legislación nada exigente.²³

En cualquier caso, **debería evitarse la distinción entre personería provisoria y definitiva**, distinción que aún subsiste en la inmensa mayoría de las provincias argentinas pero que, según el consenso de los actores entrevistados, ha permitido la formación de partidos ad-hoc para competir en una elección sin pretensiones de conformar organizaciones estables. Finalmente, **deberían preverse los mecanismos para que las 2000 afiliaciones sean debidamente acreditadas**. Según diversos actores políticos consultados, los controles a las afiliaciones han sido excesivamente laxos, y a partir de ello se presentan habitualmente fichas “truchas”, que no corresponden a individuos afiliados al partido en cuestión.

En definitiva, el requisito de 4000 adhesiones, permitiendo incluso que un mismo ciudadano adhiriera a más de un partido, y sin siquiera verificar la veracidad de las firmas, ha permitido los abusos que llevaron a la multiplicación de los “sellos de goma”. Tanto la opción de las adhesiones debidamente verificadas y en un número no menor a 6000, como el de las afiliaciones en un número de 2000 permitirían evitar dichos abusos.²⁴

²³ Adicionalmente, puede argumentarse que el número de 2000 afiliaciones para la CABA ofrece alguna relación proporcional con el de 8000 afiliaciones exigido por la Provincia de Buenos Aires a partir de la reforma de 2010. Mientras la CABA tiene 1/5 de la población de la provincia, exigiría 1/4 de las afiliaciones.

²⁴ 2000 afiliaciones aparece como requisito en el proyecto presentado por la diputada Gabriela Cerruti en 2010. Los proyectos presentados en los últimos años plantean en su mayoría la acreditación de 4000 adhesiones o afiliaciones, seguramente replicando el número históricamente vigente en el distrito. Algunos proyectos presentan requisitos menores, siendo el más laxo el de los diputados Moscariello y Enríquez, que en 2002, en pleno marco de la aguda crisis política propusieron otorgar la personería definitiva con 1000 adhesiones y la provisoria con 500.

Un criterio adicional a considerar en este punto es el de **la distribución geográfica de las afiliaciones**. Es habitual en las leyes de partidos de países o distritos con heterogeneidad territorial o étnica la exigencia de que los partidos integren poblaciones que no expresen únicamente a un sector específico. Nuestro propio país exige para constituir un partido nacional la previa conformación de cinco partidos distritales. Como antes se mencionó, también México, Venezuela, Perú y Chile contemplan este criterio.

Hemos visto oportunamente que algunas provincias argentinas también han incorporado esta condición; por ejemplo la provincia de Río Negro estipula en su Código Electoral y de Partidos Políticos que la personería se obtiene demostrando que el número mínimo exigido de afiliados reúne a ciudadanos de por lo menos cuatro circuitos electorales de la provincia.

En los últimos 10 años se han presentado ya dos proyectos de ley de partidos en la CABA que han tomado también este criterio. Por un lado, el proyecto de la diputada Coulier, del PJ, de 2002, que exige para la obtención de personería que el porcentaje de afiliaciones requerido se verifique también en al menos 7 comunas diferentes de la Ciudad. Un criterio similar pero exigiendo 4 en lugar de 7 comunas se presenta en el proyecto de los diputados Di Fillippi y Maffía, de la Coalición Cívica, en 2008. Hasta el momento no es urgente ni parece necesario incorporar un criterio de esta naturaleza, dado que no han surgido hasta ahora partidos de la Ciudad que claramente aboguen por los intereses de una zona del distrito en detrimento del resto. Cabría sin embargo la opción de tomarlo en cuenta y considerarlo como un criterio anticipatorio, sobre todo frente a la posibilidad de que los potenciales partidos comunales busquen luego acceder a la legislatura como partidos locales, dando así lugar a una representación de intereses comunales en el cuerpo representativo de la CABA. De optarse por esta posibilidad, podría considerarse razonable una propuesta que establezca además del número de 2000 afiliaciones totales, que éstas incluyan por lo menos 200 afiliaciones en cinco comunas de la CABA.

Mantenimiento de la personería

Con respecto al mantenimiento de la personería, y de acuerdo a los criterios generales antes mencionados, **podría mantenerse el requisito de obtener el 2% de los votos válidos emitidos en dos elecciones legislativas consecutivas, pero aplicado en forma efectiva**, lo cual en términos generales no ha ocurrido hasta aquí. De hecho, de haberse aplicado estrictamente este criterio en la CABA en el año 2011 (tomando en consideración las elecciones de ese año y las de 2009) hubieran debido caducar 21 de los 59 partidos con personería local. Podría incluso pensarse en elevar el requisito estableciendo la caducidad de los partidos que no alcanzan el 3% en dos elecciones. Este criterio, siempre observando los datos de las últimas dos elecciones, habría producido la caducidad de 23 de los 59 partidos existentes, es decir sólo dos más que lo que hubiera correspondido con el requisito del 2%.

Como ya se advirtió, el requisito del 3% está hoy vigente - aunque sin mayor aplicación efectiva - en las leyes de partidos de 11 provincias argentinas, incluyendo a provincias de las denominadas grandes, como Santa Fe.²⁵ Además, en el contexto latinoamericano numerosos países exigen porcentajes mayores o iguales al 3% y considerando una única elección.

²⁵ El criterio del 2% está presente en al menos siete proyectos presentados en los últimos años por diputados de diversos bloques, incluyendo el del diputado Cristian Ritondo (2008), y el de los diputados Aníbal Ibarra y Gonzalo

Una opción para hacer más estrictos los requisitos de representatividad para el mantenimiento de la personería podría ser exigir la obtención de 3% de los votos válidos emitidos en una de las últimas dos elecciones, con aplicación efectiva.

Conservación de personería y alianzas

Por otra parte, una reforma significativa sobre la que cabe pensar en este marco se relaciona con las alianzas. Es habitual, en Argentina al igual que en otros países, que los partidos pequeños sorteen los requisitos de representatividad a través de alianzas con partidos mayores. Tal como se señaló en la parte correspondiente a la legislación comparada, una forma que han encontrado diversos países latinoamericanos de evitar esa práctica consiste en incrementar el requisito de votos para mantener la personería en el caso de alianzas.

Para el caso de la CABA, podría proponerse la elevación del requisito de votos en un 2% por cada partido que conforma una alianza. Es decir que si se establece como causal de caducidad el no obtener en dos elecciones el 3% de los votos, en el caso de alianza entre dos partidos ese porcentaje crece hasta el 5%, hasta el 7% si se trata de tres partidos, y así sucesivamente. De este modo, se procura que los partidos que mantienen la personería puedan mostrar un cierto nivel de representatividad, o cuanto menos que no puedan escudarse tan fácilmente de la participación en una alianza como recurso para sortear el requisito de representatividad.

3. Sobre el vínculo partidos – sociedad

Tal como se desarrolló en la primera parte de este informe, el distanciamiento entre los partidos y la sociedad es un fenómeno generalizado en las sociedades modernas. Ello no significa sin embargo que los partidos deban ser necesariamente instituciones rechazadas por la ciudadanía, tal como en gran medida ocurre en la CABA en particular. No se trata entonces de pretender reeditar una etapa pasada de la historia política argentina a través de reformas legales, pero sí de procurar que los partidos sean reconocidos en términos favorables como instituciones que contribuyen al buen funcionamiento del sistema democrático.

Hacer más transparente la actividad de los partidos y evitar que los partidos gobernantes utilicen irregularmente recursos estatales sin dudas contribuiría a mejorar el vínculo entre los partidos y la sociedad porteña. Para ello, sobre la base del derecho comparado, se sugiere el análisis de las siguientes medidas:

Ruanova (2010). El criterio del 3% ha sido propuesto en el proyecto presentado por los diputados Godoy e Ingaramo en 2010.

3.a. Garantizar acceso a la información:

Los partidos podrían recuperar parte del prestigio perdido transparentando la información relativa a su funcionamiento interno, a sus actividades, y particularmente sobre las personas que tienen cargos de responsabilidad en la organización.

Sobre la base de las disposiciones presentes en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México (COFIPE) y en normas similares de los estados mexicanos se propone **establecer la obligación para los partidos de garantizar a las personas el acceso a la información que posean, administren o generen.**

Se propone que los partidos pongan a disposición del público de manera tal que sea de acceso sencillo (preferentemente en su página web), los siguientes documentos: carta orgánica, declaración de principios, programa, y toda la normativa interna; la especificación de su estructura orgánica y de las funciones que cumplen los diferentes órganos; la integración y los mecanismos de designación de los órganos de dirección; descripción y monto de las remuneraciones percibidas por sus dirigentes y el staff de personal; contratos y convenios suscritos tanto para la adquisición de bienes como por la prestación de servicios; montos del financiamiento público y privado recibido durante el último año y su distribución; informes entregados a las autoridades electorales sobre el origen de sus recursos y la distribución de sus gastos; y sentencias de los órganos jurisdiccionales en los que el partido haya sido parte.²⁶

3.b. Evitar el uso indebido de recursos estatales con fines partidarios:

La literatura politológica ha identificado hace ya tiempo una creciente tendencia de los partidos políticos a concentrar su vida organizativa dentro del campo del aparato del estado (Katz and Mair, 1995; van Biezen and Kopecký, 2007). Este fenómeno tiene particular relevancia en América Latina en general y en Argentina en particular, donde la colonización de espacios estatales por parte de los partidos gobernantes ha sido una práctica habitual. Existe un amplio consenso respecto a que los partidos encuentran hoy una fuente de financiamiento fundamental, seguramente la principal para el desarrollo de sus actividades regulares, en el control de diferentes agencias del estado.²⁷ Como afirma Marcelo Leiras, se ha desarrollado entre los políticos argentinos una suerte de acuerdo tácito por el cual se acepta que cada político funcionario utilice con fines partidistas recursos que corresponden a la estructura estatal (Leiras, 2007).

Estas prácticas encuentran por un lado el amparo del acuerdo tácito al que se refiere Leiras, pero a la vez se desarrollan en el marco de una regulación que no las contempla específicamente. Esto no sólo afecta a la equidad en la competencia, sino que perjudica severamente la imagen pública de los partidos y de los políticos en general, que son visualizados por la sociedad como actores que se benefician en forma irregular de su cercanía con el aparato estatal. Donde, en cambio, la actividad política no está asociada por la opinión pública a la obtención de privilegios, la confianza en los partidos y en las instituciones es más fuerte.

²⁶ En términos generales, la propuesta está adaptada de la legislación vigente en el Distrito Federal de México.

²⁷ Véase por ejemplo el reciente dossier sobre el tema en el número 12 de la Revista Jurídica de la Universidad de Palermo (Föhrig y ots, 2012).

Diversas leyes de países de la Europa postcomunista incluyen disposiciones específicas sobre este punto, naturalmente como consecuencia de un pasado reciente donde estado y partidos estaban fusionados.²⁸ Algo similar ocurre en el caso mexicano: tras la larga hegemonía del PRI las nuevas normas que dieron lugar a la democracia pluralista contemplaron medidas férreas para separar a las organizaciones partidarias de las oficinas estatales. Así, la propia Constitución mexicana consagra a partir de las reformas introducidas en 2007 lo que se da en llamar el principio de imparcialidad, al establecer que: “Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, ... tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.” El COFIPE reglamenta el mandato constitucional sancionando la violación del principio de imparcialidad (artículo 347 inciso c.). La norma es replicada, con matices, por las diferentes leyes y códigos electorales de los estados mexicanos. Así, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, sancionado en 2010, establece en su artículo 6 que “Los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de los órganos político-administrativos, de los organismos descentralizados y de los órganos autónomos del Distrito Federal, tienen en todo tiempo la prohibición de utilizar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, candidatos o precandidatos.”

En esta línea, se propone incorporar al marco regulatorio de los partidos de la CABA la prohibición (con su correspondiente sanción) para los partidos y funcionarios públicos de utilizar recursos públicos bajo su responsabilidad para promocionar al partido o a alguno de sus dirigentes (incluyendo por supuesto a esos mismos funcionarios). Para ello la legislación de partidos debería prohibir a los dirigentes partidarios que ocupan cargos públicos el hacer uso de la infraestructura pública para fines partidistas. En particular, debería sancionarse severamente (con inhabilitaciones para los funcionarios, y con pérdida de financiamiento y, según la gravedad del caso, quita de personería para los partidos) el uso de instalaciones públicas para actos de campaña, como así también la distribución de propaganda política al interior y desde las oficinas donde se desempeñan los cargos públicos y el uso de la publicidad oficial con fines proselitistas.

b) La oferta electoral

Aunque las cuestiones más directamente vinculadas a este punto están generalmente contempladas en las leyes de elecciones antes que en las leyes de partidos, es posible establecer un marco regulatorio para los partidos políticos que contribuya a dotar de mayor transparencia a la oferta electoral.

Un aspecto que podría subsanarse por medio de la ley de partidos es el de las listas espejo. Así lo hace por ejemplo expresamente la ley de partidos de Córdoba, la que establece en su artículo 10 que “Las personas postuladas a cargos públicos electivos lo pueden ser únicamente por un solo partido político, alianza o confederación de partidos políticos. Quedan prohibidas las sumatorias

²⁸ Por ejemplo las leyes de partidos de Ucrania y de Croacia de modo similar prohíben la realización de actividades partidarias dentro de cualquier tipo de oficina gubernamental.

de candidaturas de una misma persona en diferentes partidos políticos, alianzas o confederaciones de éstos, ni de listas entre sí." Basta entonces con establecer que los partidos políticos deben postular candidatos que se presenten únicamente por ese partido político, quedando prohibida la sumatoria de votos en una misma persona que se presenta por diferentes partidos.

En otros casos, como en la Provincia de Santa Fe, en la Provincia de Buenos Aires, y en el propio nivel nacional, las listas espejo han quedado eliminadas de hecho a partir de las respectivas leyes que incorporan las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Lo mismo ocurriría en el ámbito de la CABA en caso de aprobarse el proyecto que tiene actualmente estado parlamentario.

La ley de partidos podría contribuir a dar mayor claridad a la oferta electoral eliminando las listas colectoras. Para ello sería suficiente exigir a los partidos que, en el caso de constituir alianzas, éstas deben hacerse efectivas tanto para el nivel de legisladores como para el de jefe de gobierno. De este modo se garantizaría que las listas que se presentan en alianza se repliquen en el nivel ejecutivo y legislativo, evitando así las listas colectoras (que normalmente suponen la participación de partidos en una alianza en el nivel ejecutivo pero no en el legislativo).

La decisión de asegurar la congruencia de las alianzas en los diferentes niveles de cargos a elegir también cuenta con el antecedente reciente de la reforma sancionada en la provincia de Buenos Aires, mediante la cual se estableció que los partidos sólo pueden hacer alianzas con los mismos partidos, en todos los distritos de la provincia y para todas las categorías de cargos a elegir.²⁹

En el contexto latinoamericano, vale mencionar el ejemplo de Brasil, donde en 2002 un fallo del Tribunal Superior Electoral, luego avalado por el Superior Tribunal Federal, estableció la verticalización de las alianzas, es decir que los partidos debían replicar para todos los niveles de cargos a elegir las alianzas conformadas para la elección presidencial. Si bien años más tarde el propio Congreso Federal sancionó una ley habilitando explícitamente las alianzas no congruentes, el fallo del Tribunal Superior Electoral de Brasil y el debate que en este país aún existe en torno a este tema corroboran la existencia de un problema derivado de la presencia de alianzas cruzadas o incongruentes.

En definitiva, se sugiere generar las condiciones para avanzar hacia una oferta electoral más transparente prohibiendo las listas espejo y las listas colectoras, y disponiendo que las alianzas deban mantenerse para todas las categorías en juego en cada elección.

c) Los partidos en la legislatura

La actividad de los partidos en la Legislatura está mayormente fuera del alcance de la regulación partidaria, y resulta más que nada de lo que establece la Constitución y los reglamentos de la Legislatura.

Cabe de todos modos referir **algunas medidas tomadas en años recientes por países latinoamericanos para frenar la práctica del transfuguismo**, la cual, como vimos, se ha tornado habitual en la legislatura de la CABA.

²⁹ Artículo 22 de la ley provincial 14086, modificatoria del artículo 16 del Decreto-Ley 9889/82

En Bolivia, la ley de partidos políticos sancionada en 1999 prevé la pérdida de la banca del diputado o senador que se una a un bloque diferente de aquel del partido por el cual fue elegido, aunque agrega que esta pérdida ocurrirá cuando el pase tenga lugar “a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política”.

En Brasil, el Tribunal Superior Electoral (TSE) consideró en un fallo del año 2007 que las bancas no pertenecen a los parlamentarios sino a los partidos por los que aquéllos son electos. Aunque luego, en la práctica, cada caso de transfuguismo es evaluado en sede judicial y en la mayoría de los casos los diputados han logrado conservar su banca, el fallo del TSE redujo lo que en Brasil era una práctica masiva.

Otro criterio, más moderado, que intenta desincentivar pero sin prohibir el transfuguismo es el que ha seguido Colombia a partir de la reforma de 2009. En este caso, la legislación exige a los congresistas (diputados y senadores) que quieran presentarse a una elección por un partido distinto a aquel por el que fueron originalmente elegidos, que renuncien a su banca al menos 12 meses antes del primer día de inscripción de candidaturas para dicha elección. Perú también adoptó una reforma en sentido similar, aunque aún más moderada, al exigir a los legisladores que pretendan presentarse por un partido diferente a aquel por el que fueron elegidos, que renuncien a su afiliación previa por lo menos 7 meses antes de la elección.³⁰

En el Congreso argentino se han presentado sin mayor suerte proyectos para sancionar con la pérdida de su banca a los legisladores que cambiaran de bloque (a menos que pudieran justificarlo a partir de los cambios en la línea política del partido por el que fue elegido),³¹ pero el criterio que históricamente ha prevalecido es aquel por el cual las bancas pertenecen a los representantes, ya que son ellos y no los partidos quienes resultan elegidos en las elecciones.³² De todos modos, en Argentina la Justicia ha históricamente entendido que las bancas pertenecen a los legisladores y no a los partidos, y no nos parece aconsejable sancionar una norma en el marco de la CABA que pretenda alterar radicalmente dicho principio.

³⁰ Sobre estas reformas véase Scherlis, 2013

³¹ Por ejemplo el de la diputada del Partido Socialista, Laura Sesma, presentado en 2008

³² Distinto es el caso de los senadores nacionales a partir de la reforma de 1994, pero ello es así porque explícitamente la Constitución Nacional se refiere a la adjudicación de bancas a los partidos.

En definitiva, el transfuguismo aparece como un problema destacado en las prácticas parlamentarias de América Latina, y en algunos lugares ha sido objeto de regulación. Sin embargo, la naturaleza del problema supone poner en cuestión los fundamentos del sistema representativo, pudiendo afectar derechos fundamentales. Por eso **este tipo de medidas destinadas a prevenir el transfuguismo deben estudiarse cuidadosamente, sobre todo cuando carecen de antecedentes ciertos en el derecho electoral argentino, y cuando tampoco existe una doctrina elaborada al respecto.**

Por otra parte, y aunque esto depende fundamentalmente del reglamento de la legislatura, **se podría alentar la implementación de medidas que desincentiven la conformación de monobloques o bloques muy reducidos en número.** Para ello, cabe citar el ejemplo del Parlamento español, en el cual la conformación de un bloque parlamentario requiere la presencia de 5 diputados. Aquellos diputados que no se integran a un bloque cuentan con menores posibilidades de presentar sus posiciones en el recinto y de participar en las comisiones. Medidas de similar tenor podrían sugerirse para el debate en la CABA.

d) Competencia partidaria y descentralización política

La creación de partidos comunales puede ser vista como un modo de promover la participación de los vecinos de la CABA, y como un mecanismo de expresión y canalización de las demandas específicas de la comuna. En tal sentido, la formación de partidos comunales puede ser interpretada como el equivalente a la conformación de partidos municipales en las provincias, algo contemplado y regulado por la casi totalidad de las provincias argentinas.

En los últimos años se han presentado numerosos proyectos de ley de partidos que contemplan la formación de partidos comunales. En este sentido, **parece haberse alcanzado un consenso en torno a que alguna forma de organización política comunal debería ser admitida a la hora de competir por los cargos comunales,** de tal modo que la cuestión ha sido incorporada en proyectos de las más diversas bancadas. Por el Frente para la Victoria han presentado proyectos que incluyen partidos comunales las diputadas Suppa (2007), La Ruffa (2008), Bello (2008) y Asinelli (2009). Por PRO, Araujo (2008), Godoy e Ingaramo (2008), y Tamargo (2010). Por el Partido Socialista, la diputada Verónica Gómez, en 2007. Por la Coalición Cívica los diputados Sergio Abrevaya (2008 y 2010), y Sánchez Andía (2010). Y lo mismo cabe para numerosos legisladores de pequeños bloques de centro-izquierda e izquierda.

En contra de los partidos comunales puede argumentarse la necesidad de evitar una fragmentación aún mayor, como así también la conveniencia de evitar que surjan organizaciones que promuevan intereses territorialmente situados frente al interés de la Ciudad como un todo, ambas cuestiones a las que estos partidos podrían contribuir.

Una opción para armonizar el aparente consenso sobre la admisión de los partidos comunales con los reparos que su emergencia generan consiste en legislar de forma tal de **permitir la existencia de estos partidos pero imponiendo a su vez requisitos de representatividad**, que podrían fijarse en un porcentaje de afiliados no menor al 0,5% de los electores de la comuna para obtener el reconocimiento, y del 3% de votos en al menos una de cada dos elecciones comunales para evitar la caducidad. Es importante establecer que los afiliados a partidos comunales no puedan a su vez ser afiliados a partidos locales, ya que eso permitiría a los partidos locales multiplicar sus estructuras como táctica electoral, antes que promover la organización y representación de los vecinos.

Por cierto, puede pensarse una ley de partidos de la CABA que no incorpore los partidos comunales de ningún modo. Sin embargo, como recién se mencionó, **la tendencia a la que han contribuido todas las fuerzas políticas relevantes del espectro político del distrito apunta hacia el reconocimiento de esta forma organizativa, y por lo tanto una ley de partidos que no contemple esta cuestión sería susceptible de cuestionamientos importantes.**

La **tabla 11** sintetiza las principales recomendaciones presentadas en este informe

Tabla 11. Síntesis de recomendaciones

Representación política	Mantener el monopolio de los partidos en la nominación de candidatos a cargos públicos electivos
Reconocimiento legal	Acreditación de 2000 afiliaciones (o entre 6000 y 10000 adhesiones) verificadas fehacientemente. Analizar la opción de alguna forma moderada de distribución territorial de afiliaciones o adhesiones. Eliminación de la distinción entre personería provisoria y definitiva.
Caducidad	3% en dos elecciones. Incrementos del umbral para las coaliciones.
Transparencia/Integridad	Garantizar acceso a la información y transparentar el funcionamiento de los partidos. Prohibir y sancionar severamente la utilización partidista de recursos públicos.
Oferta electoral	Eliminar listas espejo Eliminar listas colectoras Garantizar alianzas congruentes para todas las categorías de cargos.
Comportamiento legislativo	Alentar reformas que desincentiven los bloques de menos de 4 miembros.
Descentralización	Permitir los partidos comunales, pero con requisitos de reconocimiento y causales de caducidad que repliquen los que se establezcan para la ciudad en el nivel comunal, y asegurando que no se produzcan dobles afiliaciones (a partido comunal y partido de la ciudad).

Anexo

Tabla 9. Requisitos cuantitativos para el reconocimiento y el mantenimiento de la personería jurídica

País	Representación política	Requisitos cuantitativos para obtener la personería*	Causales cuantitativos de caducidad
Argentina	Partidos	4% afiliados por provincia para personería de distrito. 5 distritos para personería nacional	No obtener 2% en 2 elecciones consecutivas en cada distrito
Bolivia	Partidos, Agrupaciones Ciudadanas, Pueblos Indígenas	Partidos: 2% afiliados de los votos válidos de última elección. AC y PI: 2% de adherentes	No obtener 2% de votos en alguna elección federal (presidente, diputados, senado)
Brasil	Partidos	0,5% afiliados sobre última elección en al menos un tercio de los estados	
Chile	Partidos	Afiliados 0,5% de los votos válidos de la última elección	No obtener 5% de votos para diputados en al menos 8 regiones o en 3 contiguas, o 4 parlamentarios
Colombia	Partidos políticos, Movimientos políticos	50.000 firmas	3% de votos
Costa Rica	Partidos	3.000 adhesiones	
Ecuador	Partidos Movimientos Políticos	Afiliados (partidos) o adherentes (movimientos) no inferior al 1,5% del padrón	No obtener 5% en dos elecciones nacionales sucesivas
El Salvador	Partidos	3% de afiliados sobre votantes de la última elección	2% de votos si es un partido. 6% si es una coalición de dos partidos. 9% si es coalición de 3 partidos, y luego 1% más por cada partido
Guatemala	Partidos	0,3% afiliados sobre padrón	5% de votos o representación parlamentaria
Honduras	Partidos	2% de adhesiones	2% de votos
México	Partidos	3000 afiliados en por lo menos 20 estados o 300 afiliados en 200 circunscripciones uninominales. En todos los casos el número de afiliados debe alcanzar el 0,26% del padrón	2% de votos

Nicaragua	Partidos	Constituir órganos directivos en todos los municipios del país	4% de votos. En caso de alianza el porcentaje se multiplica por la cantidad de partidos que la componen
Panamá	Partidos	4% de adherentes sobre votos de elección anterior	4% de votos
Paraguay	Partidos Movimientos	0,5% afiliados sobre última elección	1% de votos
Perú	Partidos (movimientos sólo para nivel sub-nacional)	3% afiliados sobre elección anterior	5% de votos o 6 representantes en Congreso Nacional
Uruguay	Partidos	0,5% del padrón	
Rep. Dominicana	Partidos	2% afiliados sobre última elección	2% de votos o haber obtenido representación nacional o municipal
Venezuela	Partidos, Grupos de electoras y electores, Ciudadanos por propia iniciativa	Partidos: 0,5% de afiliados para partido regional. 12 partidos regionales pueden formar un partido nacional. Grupos...: 0,5% de adherentes, distribuidos en $\frac{3}{4}$ entidades federales Ciudadanos...: 5% de adhesiones sobre padrón nacional	

* Se consideran los requisitos necesarios para poder presentar candidaturas para la presidencia de la nación.

Tabla 10. Legislación sobre partidos políticos en el nivel provincial

Distrito	Requisitos cuantitativos para obtener la personería jurídica	Causales cuantitativos de caducidad	Partidos municipales/ Requisitos cuantitativos para obtener la personería	Otros
BUENOS AIRES	Partido Provincial: Adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos para obtener el reconocimiento definitivo o de 500 electores si aquella cifra resultare mayor. El reconocimiento definitivo se obtiene con la afiliación de un número de electores no inferior al tres por mil del padrón. Los Partidos de Distrito deben acreditar un número de afiliados no inferior al cuatro por mil de, por lo menos, dos secciones electorales, el que no podrá ser menor de ocho mil afiliados.	1) No realizar elecciones internas en el plazo de cuatro años; 2) No presentarse en Distrito alguno en dos elecciones consecutivas 3) No alcanzar en dos elecciones sucesivas el dos por ciento del padrón 4) No alcanzar en la elección interna un porcentaje de afiliados superior al diez por ciento del requisito mínimo para obtenerla personería 5) No mantener el número mínimo de afiliados.	Adhesión inicial de la cuarta parte de los electores exigida para obtener el reconocimiento definitivo o de cien electores si aquella cifra resultare mayor.	1) Régimen de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias; 2) Cuotas de género: Las listas de candidatos deberán tener un mínimo del 30% del sexo femenino y de igual porcentaje de sexo masculinos de los candidatos.
CHACO	Adhesión de un mínimo de cien electores inscriptos en el distrito, por Departamentos- y no menos de quince de estos.	1) No realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años 2) No presentación en distrito alguno a tres elecciones consecutivas 3) No alcanzar en dos elecciones sucesivas el dos por ciento del padrón electoral en ningún distrito.	Adhesión de un mínimo del dos por mil del total de padrón municipal electoral o del total del padrón de los circuitos electorales que votan para el municipio.	<i>Cuotas de género.</i> Obligatoriedad de incluir en las listas de candidatos, un treinta por ciento de mujeres.
CATAMARCA	<i>Provisional:</i> adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos exigidos para obtener el reconocimiento definitivo, o de cien electores si aquella cifra resultare mayor. <i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del	1) No realizar elecciones internas durante cuatro años; 2) No presentarse en dos elecciones consecutivas para autoridades provinciales o municipales; 3) No alcanzar, en	<i>Provisional:</i> adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos exigidos para obtener el reconocimiento definitivo, o de cien electores si aquella cifra resultare mayor.	-

	total de los inscriptos en el registro de electores correspondiente.	dos elecciones sucesivas, el tres por ciento del padrón electoral. En el caso de los partidos municipales, el número mínimo de cien votos; 4) No realizar dentro de los 90 días de la notificación del reconocimiento, elecciones internas para constituir las autoridades definitivas del partido.	<i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro de electores del distrito correspondiente.	
CORRIENTES	<i>Provisional:</i> adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos exigida para obtener el reconocimiento definitivo. <i>Definitivo:</i> afiliación de un número no inferior al cuatro por mil del total de inscriptos del padrón.	1) No realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años; 2) No acreditar el número mínimo de afiliados exigidos por la ley 3767 que voten en las elecciones internas para la designación de autoridades internas; 3) La no presentación en dos elecciones consecutivas; 4) No obtener en alguna de las dos elecciones anteriores el tres por ciento del respectivo padrón electoral.	<i>Provisional:</i> adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos exigida para obtener el reconocimiento definitivo. <i>Definitivo:</i> afiliación de un número no inferior al cuatro por mil del total de inscriptos del padrón del registro municipal. El número de afiliados no será inferior a 500, 200 o 100, según se trate de municipios de primera, segunda o tercera categoría.	Cupo femenino
CÓRDOBA	<i>Provisional:</i> número de adherentes equivalente a la cuarta parte del requerido para el reconocimiento definitivo, o de quinientos inscriptos si aquella resultara mayor. <i>Definitiva:</i> afiliaciones equivalentes al cuatro por mil del total de inscriptos en el padrón.	1) La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años consecutivos; 2) La no presentación en dos elecciones consecutivas.	<i>Provisional:</i> número de adherentes equivalente a la cuarta parte del requerido para el reconocimiento definitivo, o de quinientos inscriptos si aquella resultara mayor. <i>Definitiva:</i> afiliaciones de acuerdo a los siguiente; a) En municipios de hasta 10.000 habitantes, 50 electores; b) En municipios de hasta 100.000, 100 electores; c) En municipios de más de 100.000, el cuatro por mil del total de	Sistema de elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias.

			inscriptos. Para Partidos Comunales, treinta electores.	
CHUBUT	<p><i>Provisional:</i> adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos exigida para el reconocimiento definitivo, o de 500 electores inscriptos, si aquella cifra resultara mayor.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro de electores.</p>			
ENTRE RÍOS	<p><i>Provisional:</i> Adhesión de la cuarta parte de los electores inscriptos exigidas para obtener el reconocimiento definitivo o de quinientos electores inscriptos si aquella cifra resultare mayor.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el último padrón del distrito electoral correspondiente.</p>	<p>1) No realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años;</p> <p>2) La no presentación en dos elecciones consecutivas;</p> <p>3) No obtener en alguna de las dos elecciones anteriores el tres por ciento del padrón electoral.</p>	<p><i>Provisional:</i> Adhesión de la cuarta parte de los electores inscriptos exigidas para obtener el reconocimiento definitivo o de quinientos electores inscriptos si aquella cifra resultare mayor. El número de adherentes no podrá ser inferior a doscientos y a setenta y cinco según se trate de municipios de primera o segunda categoría respectivamente.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el último padrón del distrito electoral correspondiente.</p>	<p>1) Internas abiertas, simultaneas y obligatorias;</p> <p>2) Cuota de género: participación equivalente (50% varones-50% mujeres).</p>
FORMOSA	<p><i>Provisional:</i> Adhesión de un número de electores no inferior a doscientos de los inscriptos en el Registro Electoral de la Provincia.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro de electores obrante en el Tribunal Electoral Permanente.</p>	<p>1) La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años;</p> <p>2) La no presentación en dos elecciones consecutivas;</p> <p>3) No obtener en alguna de las dos elecciones anteriores, el dos por ciento del padrón electoral en el</p>	<p><i>Provisional:</i> adhesión de un número de electores no inferior a cien del total de los inscriptos en el Tribunal Electoral Permanente para ese municipio.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro de</p>	-

		departamento provincial.	electores obrante en el Tribunal Electoral Permanente.	
JUJUY	<p><i>Provisorio:</i> Dos por mil de adhesiones iniciales, del total de electores hábiles del correspondiente registro de electores.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación no menor del cuatro por mil del total de electores hábiles del correspondiente registro de electores.</p>	<p>1) No realizar elecciones partidarias internas durante el lapso de cuatro años;</p> <p>2) No presentarse dentro del ámbito de su actuación en dos elecciones públicas consecutivas;</p> <p>3) No obtener en dos elecciones consecutivas, el tres por ciento del respectivo padrón electoral.</p>	<p><i>Provisorio:</i> Dos por mil de adhesiones iniciales, del total de electores hábiles del correspondiente registro de electores.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación no menor del cuatro por mil del total de electores hábiles del correspondiente registro de electores.</p>	-
LA PAMPA	<p>Acreditar una cantidad de afiliados no inferior al cuatro por mil del total de electores de la Provincia de acuerdo con el último padrón oficial respectivo.</p>	<p>1) No realizar elecciones partidarias internas durante el plazo de cuatro años;</p> <p>2) No presentarse en dos elecciones consecutivas;</p> <p>3) No alcanzar los partidos provinciales en cinco elecciones sucesivas el tres por ciento del respectivo padrón electoral;</p> <p>4) No alcanzar los partidos políticos municipales en dos elecciones sucesivas el tres por ciento del respectivo padrón electoral;</p> <p>5) No mantener un caudal de afiliados igual o superior al cuatro por mil del total de electores, de la Provincia para los partidos provinciales y de la respectiva comuna para los partidos municipales.</p>	<p>Acreditar una cantidad de afiliados no inferior al cuatro por mil del total de electores. La cantidad de afiliados no podrá ser inferior de veinticinco.</p>	Elecciones abiertas, simultáneas y obligatorias.
LA RIOJA	<p>Número de afiliados no inferior al cuatro por mil en por lo menos dos distritos electorales.</p>	<p>1) No realizar elecciones partidarias internas durante el plazo de cuatro años;</p> <p>2) No presentarse en distrito alguno, de dos elecciones consecutivas;</p>	<p>Adhesión de un número de personas no inferior al cuatro por mil del total de inscriptos en el último registro oficial de electores del distrito correspondiente. Este número no</p>	-

		3)No alcanzar en tres elecciones sucesivas, el dos por ciento del respectivo padrón electoral.	podrá ser inferior en ningún caso a cien adherentes.	
MENDOZA	<p><i>Provisional:</i> adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos exigida para obtener el reconocimiento definitivo, o de quinientos electores inscriptos si aquella cifra resultara mayor.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro de electores, hasta un máximo de un millón (1.000.000) y sin computar el excedente.</p>	<p>1)La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años;</p> <p>2)La no presentación en dos elecciones consecutivas;</p> <p>3)No obtener en alguna de las dos elecciones anteriores el tres por ciento del padrón electoral.</p>	Afiliación del cuatro por mil del total de inscriptos en el último padrón del Registro Electoral del municipio y un mínimo de quinientos (500)adherentes.	-
MISIONES	<p>Adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos, para obtener el reconocimiento definitivo o de doscientos (200) electores inscriptos, si aquella cifra resultara mayor.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro de electores del distrito, hasta un máximo de doscientos mil y sin computar el excedente.</p>	<p>1)La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años;</p> <p>2) La no presentación en dos elecciones consecutivas;</p> <p>3) La no obtención en alguna de las dos elecciones anteriores del voto del uno por ciento del padrón electoral.</p>	<p><i>Provisional:</i> adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos para obtener el reconocimiento definitivo o de cincuenta electores inscriptos si aquella cifra resultara mayor.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro de electores de la comuna.</p>	-
NEUQUEN	Número mínimo de afiliados del cuatro por mil del total de inscriptos, debiendo este porcentaje no ser inferior a cien afiliados en los distritos de hasta dos mil quinientos electores; de ciento veinte, en los distritos con un número de dos mil quinientos uno a cinco mil, y de ciento ochenta en los distritos cuyo padrón alcance de cinco mil uno en adelante.	<p>1)No realizar elecciones partidarias internas durante el plazo máximo de cuatro años;</p> <p>2)No presentarse en distrito alguno con sus candidatos, durante dos elecciones consecutivas;</p> <p>3) No alcanzar en dos elecciones sucesivas el tres por ciento del respectivo padrón electoral, en elecciones en una sola circunscripción e igual porcentaje en</p>	Número mínimo de afiliados del cuatro por mil del total de inscriptos en el último registro oficial del distrito electoral correspondiente, debiendo este porcentaje no ser inferior a 100 afiliados en los distritos de hasta 2.500 electores; de 120 en los distritos de 2.501 a 5000, y 180 en aquellos de 5.001 en adelante.	Contempla la formación de asociaciones con fines políticos, las cuales sin alcanzar las exigencias necesarias para ser reconocidas como partidos políticos, podrán actuar como asociaciones regidas por el Derecho privado.

		<p>cinco distritos si se tratara de varias circunscripciones, salvo que el total de votos obtenidos supere el tres por ciento del padrón electoral, si la elección se efectuara en toda la Provincia;</p> <p>4) No llamar a elecciones internas en el plazo legal para su constitución definitiva.</p>		
RIO NEGRO	<p><i>Provisional:</i> Adhesión del uno por mil de los electores inscriptos.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al dos por mil del total de inscriptos en el último padrón electoral. La composición de dichas afiliaciones deberá ser integrada con ciudadanos de por lo menos cuatro circuitos electorales.</p>	<p>1) La no presentación de candidaturas en dos elecciones consecutivas;</p> <p>2) No obtener en alguna de las dos elecciones anteriores el tres por ciento del padrón electoral municipal respectivo y en el caso de elecciones provinciales el tres por ciento del total de votos del escrutinio general.</p>	<p>Mismos requisitos para partidos provinciales, a excepción de la adhesión inicial que será en este caso, del medio por mil de los electores del municipio de que se trate, con un mínimo de veinte adhesiones.</p>	<p>1) A los partidos les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos. Las candidaturas de ciudadanos extrapartidarios podrán ser presentadas por los partidos políticos siempre que tal posibilidad esté admitida en su Carta Orgánica;</p> <p>2) Cuota de género.</p>
SALTA	<p><i>Provisional:</i> adhesión de la cuarta parte de los electores para la obtención definitiva.</p> <p><i>Definitiva:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el Registro de Electores.</p>	<p>1) La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años;</p> <p>2) La no presentación en dos elecciones consecutivas;</p> <p>3) No obtener en alguna de las dos elecciones anteriores el tres por ciento del padrón electoral.</p>	<p>Adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos exigidos para la obtención definitiva equivalente a la afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el Registro de Electores del Municipio respectivo. En ningún caso el total de afiliados de una agrupación municipal será inferior a trescientos cincuenta.</p>	<p>Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias.</p>
SAN JUAN	<p>Nómina provisoria de adherentes en un número no inferior a mil ciudadanos. El reconocimiento definitivo será obtenido al acreditar la afiliación de un número de</p>	<p>1) La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años;</p> <p>2) No presentarse en</p>	<p>Adhesión inicial de un número de electores inscriptos en el último padrón electoral oficial de la sección electoral correspondiente a</p>	<p>Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias.</p>

	electores no inferior al cuatro por mil del último padrón oficial de electores.	<p>distrito alguno en dos elecciones consecutivas;</p> <p>3) No alcanzar en dos elecciones sucesivas, el dos por ciento del respectivo padrón municipal en el caso de partido municipal, y el uno por ciento del padrón general, si fuere partido provincial;</p> <p>4) No mantener la afiliación mínima del cuatro por mil del total de los inscriptos en el último padrón electoral.</p>	ese municipio, no inferior a quinientos.	
SAN LUIS	Adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos para obtener el reconocimiento definitivo o de 500 electores inscriptos si aquella cifra resultara mayor. El reconocimiento definitivo será obtenido al acreditar la afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro de electores correspondiente, hasta un máximo de quinientos mil y sin computar el excedente.	<p>1) La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro (4) años;</p> <p>2) La no presentación en dos (2) elecciones consecutivas sin causa debidamente justificada.</p>	<p>Adhesión inicial de cien electores inscriptos en el Registro de Electores correspondientes sin computar el excedente.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación del cuatro por mil del total de inscriptos en el último padrón del Registro Electoral del Municipio y un mínimo de quinientos adherentes.</p>	<p>1) Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas;</p> <p>2) Cupo femenino.</p>
SANTA CRUZ	Número de afiliados no inferior al cuatro por mil del padrón provincial.	<p>1) No realizar elecciones internas durante un plazo de cuatro (4) años;</p> <p>2) No alcanzar en dos elecciones sucesivas el tres por ciento (3%) del padrón electoral si fuere municipal, y el mismo porcentaje del padrón general si fuere provincial;</p> <p>3) No presentarse en dos elecciones consecutivas sin causa debidamente justificadas.</p>	Número de afiliados no inferior al cuatro por mil del padrón municipal. No pudiendo esta proporción ser inferior a la cantidad de treinta afiliados.	-
SANTA FE	Adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos exigidos para obtener el	1) La omisión de elecciones partidarias internas durante el plazo de cuatro años;	Adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos exigidos para obtener	-

	<p>reconocimiento definitivo, o de 500 electores inscriptos si aquella cifra resultara mayor.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al 4 por mil del total de los inscriptos en el padrón electoral.</p>	<p>2) La falta de presentación en dos elecciones provinciales consecutivos;</p> <p>3) No alcanzar, en dos elecciones sucesivas, el tres por ciento del padrón electoral de la Provincia.</p>	<p>el reconocimiento definitivo, o de 500 electores inscriptos si aquella cifra resultara mayor.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al 4 por mil del total de los inscriptos en el padrón electoral correspondiente.</p>	
SANTIAGO DEL ESTERO	<p>Número de afiliados superior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el padrón electoral de la provincia.</p>	<p>1) La no realización de elecciones internas partidarias; durante el término de cuatro años;</p> <p>2) La no presentación en distrito alguno a tres elecciones consecutivas;</p> <p>3) No alcanzar en tres elecciones sucesivas el dos por ciento del total de votos válidos emitidos en cada elección.</p>	<p>Número de afiliados superior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el padrón electoral.</p>	<p>1) Les incumbe en forma exclusiva, a los partidos, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos. Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentados siempre que tal posibilidad esté admitida en sus Cartas Orgánicas;</p> <p>2) Cuota de género.</p>
TIERRA DEL FUEGO	<p>Afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil de los electores empadronados en el registro.</p>	<p>1) La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años;</p> <p>2) La no presentación en elecciones provinciales, municipales o comunales alguna en dos elecciones consecutivas;</p> <p>3) La no obtención, en dos elecciones generales sucesivas, del tres por ciento del respectivo padrón electoral general;</p> <p>4) La no realización de elecciones partidarias internas en el plazo de noventa días desde la notificación del reconocimiento definitivo a las autoridades promotoras;</p>	<p>Afiliación del cuatro por mil del total de inscriptos en el último padrón del Registro Electoral del municipio o comuna.</p>	<p>La legislación contempla las agrupaciones políticas, las cuales obtienen reconocimiento como partido al acreditar el cuatro por mil de afiliaciones.</p>

		5)Un número de afiliados inferior al cuatro por mil del total de electores del padrón electoral.		
TUCUMAN	<p>Adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos exigidos para obtener el reconocimiento definitivo; o de cuatrocientos electores inscriptos, si aquella cifra resulta mayor.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el Registro de Electores.</p>	<p>1)No realizar elecciones partidarias internas durante el plazo de cuatro años;</p> <p>2) No presentarse en distrito alguno en dos elecciones consecutivas;</p> <p>3)No alcanzar el tres por ciento del respectivo padrón electoral en dos elecciones sucesivas.</p>	<p>Adhesión inicial de la cuarta parte de los electores inscriptos exigidos para obtener el reconocimiento definitivo; o, si esa cifra resulta mayor, de doscientos electores inscriptos, para los partidos municipales, y de cien, setenta y cinco y cincuenta electores inscriptos, para los partidos comunales, según se trate de comunas de primera, segunda o tercera categoría.</p> <p><i>Definitivo:</i> afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el Registro de electores del correspondiente distrito.</p>	-

Bibliografía

Bril Mascharenas, T. (2007). El colapso del sistema partidario de la Ciudad de Buenos Aires. Una herencia de la crisis argentina de 2001-2002. En *Desarrollo económico*, Vol. 47, N° 187.

Gibson, E. y Suárez Cao, J. (2010) Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. En *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1.

Haime, A. (2010) Los patrones de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1997-2009: Un estudio acerca del impacto de la fragmentación partidaria en la Legislatura sobre el poder de agenda del jefe de gobierno. Tesis de grado. Universidad Torcuato Di Tella

Levitsky, S. y Cameron M. (2003) Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*. Vol. 45, 1-33.

Maceira, D. (2009) Crisis económica, política pública y gasto en salud. La experiencia argentina. En *Documento de Trabajo N°23*. CIPPEC.

Manin, B. (1998) Los principios del gobierno representativo. Madrid, Alianza.

Mauro, S. (2007) Coaliciones sin partidos. La Ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001. En *Revista de Ciencia Política*, Vol, 50, N° 1.

Mustapic, A. M., Scherlis, G. y Page M. (2011) De colectoras, espejos y sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente. CIPPEC.

Sartori, G. (1976) Partidos y sistemas de partidos. Madrid, Alianza.

Scherlis, G. (2013) Parties and Ballot Access: A New Trend in a New Political Context, ponencia presentada en el workshop "Contested Legitimacy: Paradoxes in the Legal Regulation of Political Parties", en el marco del simposio "Political Legitimacy and the Paradox of Regulation", organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leiden, Países Bajos, del 23 al 25 de enero de 2013.

Scherlis, Gerardo (2013), *Parties and Ballot Access in Latin America: A New Trend in a New Political Context*, ponencia presentada en el workshop "Contested Legitimacy: Paradoxes in the Legal Regulation of Political Parties", en el marco del simposio "Political Legitimacy and the Paradox of Regulation", organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leiden, Países Bajos, del 23 al 25 de enero de 2013

Torre, J.C. (2003). Los huérfanos de la política de los partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. En *Desarrollo económico*, Vol. 42, N° 168.

Van Biezen, Ingrid, Peter Mair and Thomas Poguntke (2012), Going, going, . . . gone? The decline of party membership in contemporary Europe, *EJPR*, 51, 24-56

Acerca del equipo de trabajo

Julia Pomares. Directora del Programa de Política y Gestión de Gobierno. Candidata a Doctora en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science (Reino Unido). Máster en Política Comparada y en Métodos de Investigación por la misma universidad. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). En la gestión pública, fue asesora del ministro del Interior en el gobierno de la Alianza, coordinadora de la prueba piloto de voto electrónico del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2005, asesora de Políticas de la Oficina del viceprimer ministro del Reino Unido, y encargada del monitoreo y evaluación de la descentralización electoral en Guatemala. Como especialista en investigación aplicada a políticas públicas y monitoreo y evaluación de proyectos, trabajó para distintas organizaciones internacionales y think tanks, entre ellos el Overseas Development Institute (ODI), el Woodrow Wilson International Center for Scholars y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Marcelo Leiras. Investigador principal. Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Notre

Dame, Estados Unidos. Licenciado en Sociología en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es director de las Carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y se desempeña como docente e investigador del Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Concentra sus actividades de investigación en el análisis comparado de las instituciones de gobierno democráticas y en las teorías sobre la génesis y los efectos de las instituciones. Se ha desempeñado como consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Unicef, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Fundación Ford.

María Page. Coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Trabajó en el Ministerio del Interior de la Nación como analista en temas de conflictividad social. Realizó distintos trabajos de consultoría en temas de reforma política y modernización del Estado. Asesora en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación (1999-2001). También se desempeñó como docente de la materia Ciencia Política en el Ciclo Básico Común (CBC) de la Universidad de Buenos Aires (1999-2006).

Gerardo Scherlis. Investigador asociado del Programa de Política y Gestión de Gobierno. PhD en Ciencia Política por la Universidad de Leiden (Holanda). Abogado y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Conicet, con sede en el Instituto Gioja de la UBA. Profesor adjunto de Teoría del Estado en la facultad de derecho de la UBA. Sus investigaciones se focalizan en las organizaciones partidarias y las instituciones electorales en perspectiva comparada.

Luciana Polischuk. Asistente del Programa de Política y Gestión de Gobierno. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Josefina Mignone. Voluntaria en el Programa de Política y Gestión de Gobierno.
Estudiante de Ciencia Política (UBA).

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org