



# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA**

**Departamento de Derecho y Ciencia Política**

**Carrera de Ciencia Política**

**Materia: Taller de Integración**

**Crisis de representatividad y debilidad del sistema  
partidario en Argentina como consecuencia de la crisis  
política de 2001**

**Docentes:**

**Graciela Tonon de Toscano  
Lía Rodríguez de La Vega  
Laura Marin**

**Alumno:**

**Mariano Andrés Pérez**

**Segundo Cuatrimestre  
Año 2009**

## **Introducción**

Concebir un estudio de investigación empírico de la actual situación de crisis de representatividad y de excesiva fragmentación del sistema partidario argentino responde a un trabajo de exigencias no menores, más aún ambicioso y con impedimentos de todas las especies. Y es que intentar explicar en resumidas líneas, partiendo de la crisis política-económica-institucional sufrida en la Argentina en el 2001 (conocida como “Argentinazo”), las causas por las cuales se llegó a una situación de incertidumbre y confusión absoluta acerca del porvenir de nuestro ser social y político y del rol de la institución representativa como eje de interacción Estado-Ciudadano, es algo difícil de realizar. Sin embargo, dada la circunstancia actual en la que nos toca vivir y teniendo al alcance innumerables referencias reales y, porque no, también ideales, nos vemos en la obligación de reflexionar acerca del peso del pasado en el presente y de las graves dificultades a las que se enfrenta nuestra Democracia, sobre todo el sistema político partidario.

El eje central que articula este trabajo monográfico es el de la actual situación del sistema de partidos argentino, los problemas que se suscitan alrededor de las deudas institucionales de la Democracia, con su excesiva fragmentación partidaria e inconvenientes en materia de financiamiento público y privado a los partidos políticos; y, con ello, la crisis de representatividad, acrecentada tras la crisis de 2001. Tras realizar los análisis de casos y hechos relevantes en referencia a la temática tratada se concluye con la presentación de una serie de propuestas alternativas de corto y largo plazo a modo de solución.

Por éste y otros motivos que no serán detallados aquí, el lector no encontrará en esta labor una investigación de fondo, completa y exhaustiva, sobre la temática tratada. Más bien se trata de un recorrido a través de los principales indicios y directrices sobresalientes, que necesariamente requerirá de una profundización mayor a partir de estudios posteriores. Acompañan a este trabajo ciertas conjeturas teóricas y los resultados arrojados por las

mismas, provistas en su mayoría por el Observatorio de Partidos Políticos, perteneciente a la Cámara Nacional Electoral Argentina<sup>1</sup>, y por numerosos politólogos y científicos sociales especializados en el tema<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> El Observatorio de Partidos Políticos tiene como objetivo “generar un espacio de consulta permanente que reúna la publicación de la legislación electoral actualizada, como así también la construcción de una Base de Datos que contenga el listado actualizado de los partidos políticos vigentes. Dicho material resultará de gran utilidad para todas aquellas personas que deseen informarse acerca del funcionamiento interno de cada una de estas organizaciones, que son fundamentales para el desenvolvimiento del régimen democrático argentino.”

<sup>2</sup> Los mismos se hallan detallados en la sección “Bibliografía” de este mismo trabajo monográfico

## **Partido político: definición, funciones y origen**

Un partido político puede ser definido desde dos aspectos: según el Derecho y según la Ciencia Política como disciplina social y científica. En el marco del derecho podemos citar al Artículo 38 de la Constitución Nacional, el cual estipula que los partidos políticos son *“instituciones fundamentales del sistema democrático”*<sup>3</sup> y la ley 23.298 (Ley Orgánica de los Partidos Políticos) define a éstos como *“instrumentos necesarios para la formulación de candidatos y realización de la política nacional”*.

Por el contrario, en el ámbito de la Ciencia Política la definición más precisa y abarcativa la hallamos en el prestigio investigador y cientista social Giovanni Sartori, para quien un partido político consiste en *“cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial, que se presenta a elecciones, libres o no, en las que puede sacar candidatos a cargos públicos”* (Sartori, 1980). A través de esta categorización se han revitalizado las anteriores definiciones y sanado sus debilidades, para así hacer una distinción “contemporánea” de este fenómeno social y político. Sobre la base de lo expuesto por Sartori se desprenden cinco componentes propios de todo partido: grupo político, etiqueta oficial (reconocimiento en el orden electoral), elecciones, candidaturas viables y cargos públicos. De aquí en más podemos inferir que el fin que pretende todo partido es ocupar un cargo en el Estado y el medio para lograrlo es a partir de un proceso electoral en el que ganen votos del electorado.

---

<sup>3</sup> El art. 38 de la Constitución de la Nación Argentina, con las últimas incorporaciones del año 1994, dice: *“Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a información pública y la difusión de sus ideas. El estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”*.

Los partidos políticos, en su acepción más amplia, poseen en la actualidad una característica significativa: la universalidad. En efecto, casi no hay país independiente en el globo que pueda exhibir un sistema político carente de partidos; más allá del tipo de régimen, de la ubicación geográfica o de los antecedentes históricos, prácticamente todas las naciones cuentan con (al menos uno de) estos actores institucionales (Malamud, 1995, p. 317).

Las “funciones de los partidos políticos, tanto electorales como gubernamentales”, citando a Justo López (1983, p. 39), pueden sintetizarse en las siguientes:

- actuar como canales de representación de las demandas ciudadanas (encauzar la voluntad popular y servir de eslabón entre el gobierno y el ciudadano);
- educar al ciudadano para la responsabilidad política;
- seleccionar a la élite que debe dirigir a la Nación;
- estructurar el voto;
- promover un control o rendición de cuentas ascendente;
- y funcionar como entes de integración y socialización.

Como es a través de los partidos políticos que un ciudadano puede acceder a cargos públicos, éstos cumplen el rol de “escuelas de gobierno”, siendo así que la calidad de los gobernantes depende, en gran medida, del buen desempeño correcto y eficaz del partido político.

En cuanto al nacimiento de los partidos políticos existen principalmente dos teorías, que intentan dar cuenta de su origen funcional, utilizando para ello variadas ejemplificaciones y comparaciones. La primera de ellas es la esbozada por Ostrogorsky y continuada por Duverger (1987), y se enmarca dentro de las llamadas “teorías institucionales”: los partidos se habrían originado por su relación con el Parlamento, surgiendo en una primera instancia como organizaciones auxiliares encargadas de coordinar la selección y las tareas de los miembros legislativos. Por otro lado encontramos a quienes

concilian el “método histórico con el comparativo” (Lipset y Rokkan<sup>4</sup> como máximos exponentes). Determinan el surgimiento de los partidos políticos a partir de quiebres o clivajes en la evolución social, como por ejemplo: centro y periferia; laicos y religiosos; campo y ciudad; burgueses y proletarios.

Históricamente el desarrollo de los partidos políticos, de forma sintética, tuvo su inicio con los Partidos de Notables, hacia la segunda mitad del siglo XIX; de allí derivaron en los Partidos Burocráticos de Masas, entre 1910 y 1970; y finalmente desembocaron en los Partidos Profesionales Electorales, de 1980 en adelante.

---

<sup>4</sup> La base del desarrollo del método histórico comparativo puede hallarse en Lipset, S. y Rokkan, S. (1992). “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales” en *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel

## **Sistemas de partido**

Habiendo dado cuenta de qué es considerado como partido político y de sus competencias y funciones, claramente diferenciado de toda estructura burocrática y de cualquier organismo estatal, es momento de explicar en qué contexto se desenvuelve dicho partido, siempre en relación con otros de idénticas características. Los partidos políticos *en sí*, es decir, individualmente, son inoperables, gracias a una lógica que predomina en los regímenes democráticos pluralistas, y ésta es la del sistema de partido o sistema partidario. En el medioambiente (la política) los partidos políticos (partes) están en interacción constante, es decir, juegan entre sí, compiten y rivalizan con la intención de llegar al poder y, en la medida de lo posible, permanecer en él. No es posible que logren su objetivo de llegar a la dirigencia política actuando aisladamente.

En lugar de detentar exclusivamente las facultades que les son propias, cada partido político compite en un espacio más o menos abierto, de acuerdo con el marco general del régimen político, por la obtención del voto popular que le otorgue mayor capacidad de influir en la toma de decisiones públicas *vis à vis* los adversarios electorales. En consecuencia, su accionar está permanentemente condicionado por las restricciones jurídicas, el ordenamiento social y las pautas culturales, pero también por la presencia, fortaleza y estrategias de los demás partidos. Las corrientes de interacción que se determinan entre ellos dan lugar a un conjunto interrelacionado de elementos, tal que la modificación de uno de ellos provoca cambios en los demás: esto es lo que se conoce como sistema de partidos (Malamud, 1995, p. 333).

# **Capítulo 1**

## **Antecedentes y consecuencias de la crisis argentina de 2001**

La crisis que se suscita en la República Argentina a fines de 2001 y principios de 2002 debe ser concebida como la furiosa reacción de vastos sectores sociales, en su gran mayoría autoconvocados y sin representación alguna de partidos políticos o movimientos sociales, que exteriorizaron su disgusto para con la clase dirigente al grito unánime y popular de “¡que se vayan todos!”, en clara oposición a la situación económica y política reinante. Las exacerbadas protestas sociales, que se cobraron un sueldo de 39 personas muertas y centenares de heridos por la represión policial, ocasionaron la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, dando paso así a una situación de acefalía presidencial (expresada de esta manera en la Constitución Nac. en su Artículo 88 y en la Ley Nac. 25.716).

Precisar una fecha concreta que de cuenta del origen de la inestabilidad económica y política que hizo implosión en el 2001 es una tarea ardua, que implica el estudio de numerosos casos que pueden o no haber influido en la crisis y que, sin duda, se remonta a muchos años atrás. Éste no es el objeto de la investigación que pretendemos realizar, por lo que nos remitiremos a la historia reciente, de modo que será situado su nacimiento a principios de la década de los 90s.

En julio de 1989 la llegada de Carlos Menem a la presidencia de la Nación implicaría un cambio súbito de la política económica que había predominado en años anteriores. Debía hacer frente a una economía en crisis, acrecentada por una hiperinflación proveniente de medio siglo atrás. En abril de 1991 se estableció como norma del ordenamiento económico la Ley de Convertibilidad, bajo el auspicio del Ministro de Economía Domingo Cavallo. Se creó una junta monetaria o caja de conversión, en virtud de la cual se estableció la paridad completa dólar-peso y se respaldaron los pesos en circulación con reservas en dólares (Bustelo, 2002, pp. 9-14).



Apegado a los amparos del Consenso de Washington desde un principio, Menem introdujo una serie de reformas tendientes al control del gasto público, la flexibilización laboral, privatizaciones y desregulación del mercado (Stiglitz, 2004). Dicha política funcionó como estaba previsto y estabilizó la economía, dando resultados efectivos, manteniéndola saludable por los ingresos de divisas provenientes de las empresas privatizadas y el dinero en circulación, respaldado por el BCRA. Los problemas llegaron hacia 1997: las falencias del sistema comenzaron a aparecer al dejar de ingresar dinero proveniente de las privatizadas, agravando así el endeudamiento externo del país. Si bien algunos servicios públicos, como los de electricidad y telefonías, produjeron mejoras estando en manos privadas, otros sufrieron severos impactos negativos, como es el caso de los ferrocarriles. Asimismo, fueron generados dos inconvenientes aún mayores: una disminución de la competitividad básica en el tipo de cambio y un alto crecimiento del desempleo.

En las elecciones presidenciales de octubre de 1999 la coalición Alianza (Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación) obtuvo el triunfo, consagrando ganadora a la fórmula De la Rúa-Álvarez<sup>5</sup> y poniendo fin al segundo mandato de Menem. Se sucedieron numerosas designaciones de Ministros de Economía, lo cual daba cuenta de la precaria situación de inestabilidad que se vivía por aquellos tiempos. Primero estuvo José Luís Machinea (1999 – marzo de 2001); sucedido luego por Ricardo López Murphy (marzo – abril de 2001); y por último Domingo Cavallo, quien era visto como una alternativa viable. En noviembre de 2001 se produce el colapso del sistema bancario a causa de la “fuga de capitales”, es decir, momento en el que los mayores inversionistas, a través de un voto de desconfianza, retiraron sus depósitos monetarios de los bancos, sin los que éstos no pueden funcionar.

---

<sup>5</sup> Según cifras oficiales, en las elecciones del 24 de octubre de 1999 votaron electores habilitados 24.121.277, siendo el porcentaje de votantes del 82,29%. Los resultados totales de todos los partidos fueron los siguientes: Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación: 9.167.261 votos (48,37%). Partido Justicialista: 7.253.909 votos (38,27%). Acción por la República: 1.937.556 votos (10,22%)

Sumado a esto se encontraba una aguda crisis social, con enorme cantidad de desocupados y altos índices inflacionarios que generaban vaivenes en la economía.

El 2 de diciembre se anuncia por Cadena Nacional la medida conocida popularmente como “Corralito”: se restringiría la extracción de depósitos bancarios para compensar la fuga de capitales y así “bancarizar” la economía, reservando fondos en el sistema financiero que había colapsado. Esta medida generó el inmediato rechazo por parte de la ciudadanía. Los ciudadanos corrieron a retirar sus ahorros de los bancos. Entre los días 16 y 19 de diciembre las calles de Buenos Aires fueron colmadas por las protestas sociales: se produjeron actos de saqueos a grandes cadenas de supermercados, vandalismos de toda clase, “escraches” y “cacerolazos” frente a los Ministerios de gobierno. Al conocido “¡Que se vayan todos!” se sumó el reclamo a viva voz de “¡Piquete y cacerola, la lucha es una sola!”. El presidente De la Rúa decreta el Estado de Sitio como respuesta a estos hechos, bajo la justificación de garantizar el orden interno. El 20 de diciembre los incidentes se hacían cada vez más intensos, las represiones policiales aumentaban y los llamados al diálogo por parte de las autoridades no eran escuchados. Ese mismo día, llegando al anochecer, Fernando De la Rúa renuncia a su cargo y es así como la crisis que en un principio había comenzado en el terreno económico derivó a lo político.

## **Reforma del Código Electoral en el año 2002**

En julio de 2002, como respuesta a la crisis política de 2001, los diputados de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso Nacional aprobaron un dictamen para modificar la ley vigente en el Código Electoral con respecto a los partidos políticos. Se buscaría avanzar en una mayor apertura política para así posibilitar la aparición de nuevas figuras, dando una imagen renovada de la praxis política, recuperar la credibilidad perdida de la gente tras el estallido social de diciembre y aportar nuevos grandes proyectos que reconstruyan sobre las ruinas de los mandatos pasados. Esta iniciativa se tradujo, tras la aprobación de la misma en ambas cámaras del Congreso, en la eliminación de ciertos requisitos para los partidos políticos, entre los que pueden destacarse:

- La derogación de una cláusula que establecía la caducidad inmediata de aquellos partidos que no alcanzaran un mínimo del 2% del padrón electoral en dos elecciones consecutivas.
- Si es un partido local, el número de afiliados pasaría a ser del uno por mil por padrón distrital, y si pretende participar en elecciones nacionales debería convocar ese número en cinco provincias como mínimo.

El nivel de obligaciones, por lo tanto, fue considerablemente reducido. La consecuencia inmediata y no prevista de esta reforma legal fue la extrema multiplicación y proliferación de partidos políticos: entre los años 2003 y 2007 se crearon y fueron reconocidos como tales 400 nuevos partidos, los cuales, con exigencias mínimas para su perdurabilidad, adquirieron la personería jurídica y, con ello, el “aval” del Estado para su participación en elecciones abiertas. A ello debe sumársele las cuantiosas sumas de dinero aportadas por éste en concepto de financiamiento a la actividad partidaria (impresión de boletas, difusión, etc.). La cuestión del financiamiento público a los partidos políticos será ampliada en párrafos posteriores ya que merece su tratamiento detallado.

En diciembre de 2006, con los resultados a la vista de aquella medida tomada cuatro años atrás, se decidió dar marcha atrás, volviendo a la cláusula que establecía la obtención del 2% del padrón en dos elecciones consecutivas como requisito para el mantenimiento del partido. Pero en el entretanto nuevas agrupaciones se habían consolidado firmemente, con afiliados estables y siendo financiadas por el Estado, el cual destinaba anualmente recursos para su sostenimiento. Un dato que llama poderosamente la atención en este aspecto es que no todos los partidos que se crearon en aquel entonces participaron de las elecciones y, menos aún, lograron acceder a una banca pública. Por ejemplo, en la Ciudad Autónoma de Bs. As., en el año 2005 había 67 partidos políticos reconocidos por la Justicia Electoral, pero solo 22 de ellos obtuvieron, tras las elecciones, representación en la Cámara de Diputados<sup>6</sup>. Estos datos demuestran, sin más, que la facilidad con la cual se accede al financiamiento del Estado es lo que motiva a muchas personas a agruparse para crear un partido político haciendo de esta actividad un mero “micro-emprendimiento” y realizando sus funciones de manera precaria, sin contenidos y convicciones.

Al día de hoy las normas vigentes establecen como “causales de caducidad” de un partido los siguientes motivos: la no presentación en ningún distrito en tres elecciones consecutivas sin ninguna justificación; la no realizaciones de elecciones internas por lo menos cada cuatro años; la no presentación del acta de designación de autoridades surgidas de elecciones internas; y la ausencia de libros de inventario, de caja, de actas y resoluciones.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Datos obtenidos del informe “Informe 2006”, elaborado por la Cámara Nacional Electoral. El mismo se encuentra disponible en: <http://www.pjn.gov.ar/>

<sup>7</sup> Ley 23.298 de Partidos Políticos. Arts. 37 y 50.

## **Capítulo 2**

### **Crisis de Representatividad**

La tradicional institución de la “representación política”, entendida como mecanismo a través del cual las decisiones de gobierno y las deliberaciones públicas se trasladan desde el titular de la soberanía (el pueblo) hacia los agentes de ese soberano (los representantes), está hoy en día y más que nunca, cuestionada desde su fundamento de legitimidad del sistema democrático. Este nexo entre sociedad y Estado se encuentra puesto en tela de juicio. Se ha quebrado esa imagen de identificación entre representante y representado; las distancias entre ambos parecen agrandarse; esto es lo que se conoce como “crisis de representatividad”. Como afirma Manin (1993):

A lo largo de décadas parecía fundarse en una relación de confianza, fuerte y estable, entre los electores y los partidos políticos; la gran mayoría de los electores se identificaban con algún partido político y le era fiel por largo tiempo. Hoy, un número creciente de electores vota de manera diferente en cada elección y las encuestas de opinión revelan que aquellos que se niegan a identificarse con algún partido político también aumentan (Manin, pp. 9-13)

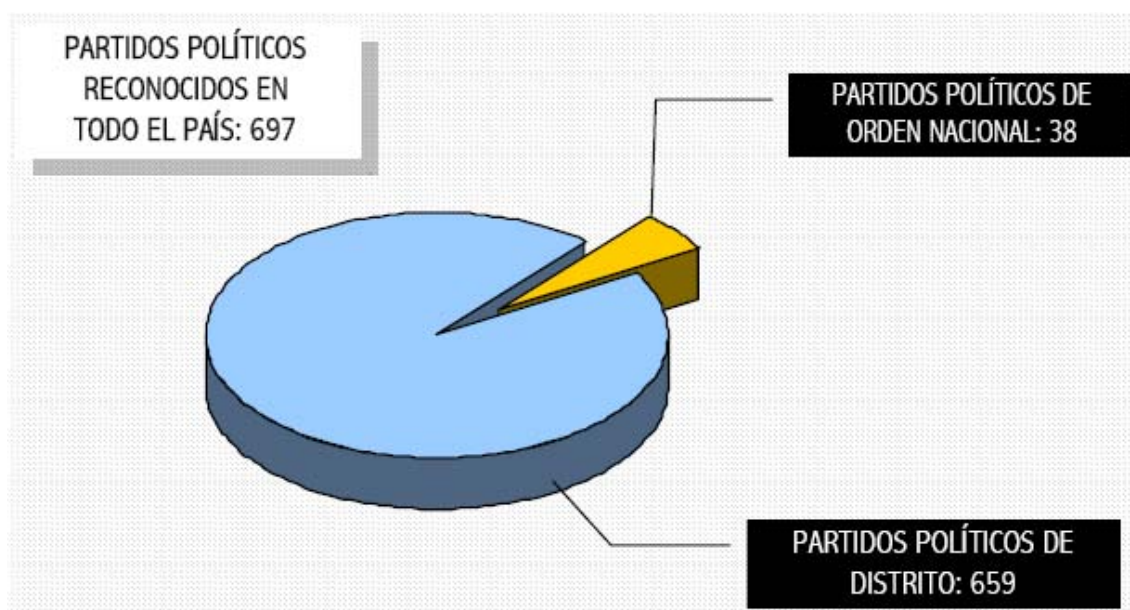
El estallido de la crisis de 2001, con la irrupción de los ciudadanos en la esfera pública bajo métodos inusuales hasta entonces (cacerolazos, movimientos asamblearios, escraches, etc.), marcó un punto de quiebre de la credibilidad de las personas en la política (visibles en los sondeos de opinión pública). Los gobiernos, desde aquel entonces, le han escapado a un tema imperioso que requería una solución drástica: la Reforma Política. Era menester que los ciudadanos volviesen a “confiar en sus representantes”, para lo cual hubiese sido necesario revisar y reformular todo el sistema político vigente. Sin embargo, las endebles medidas que se tomaron para subsanar este mal desembocaron en otros peores: la extrema fragmentación del sistema partidario; una inflación de partidos políticos vacíos de contenido ideológico que sólo operan para “hacer caja” (obtienen ínfimos votos en elecciones abiertas pero subsisten con los fondos públicos que el Estado está obligado a aportar);

la confusión e incertidumbre por parte del electorado a la hora de elegir candidatos; las listas sábanas, que tantos fastidios han causado a los votantes; los innumerables casos de transfuguismo político; las numerosas sospechas y denuncias por corrupción y malversación de fondos públicos en las campañas políticas; planes asistencialistas que derivan en clientelismo político; etc. Es decir que la crisis de representatividad que ya se había suscitado con extrema apatía derivó, tras una larga agonía, en conflictos de proporciones aún mayores, siendo inútiles o ineficaces los remedios que se intentaron aplicar.

## La excesiva multiplicación de partidos políticos

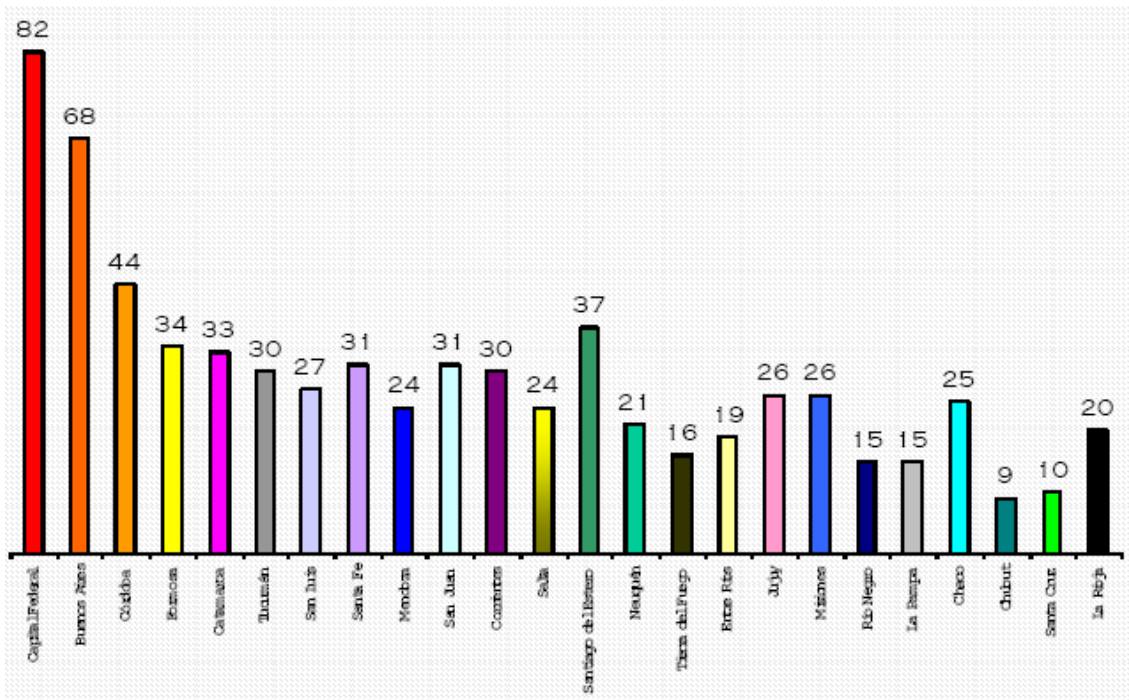
La debilidad del sistema partidario argentino convive junto con elementos de diversos orígenes y responde, entre otras causas, a la extrema proliferación de partidos políticos. Ésta, además de responder a la flexibilización de requisitos antes mencionada, es una clara demostración de la pérdida de representatividad y legitimidad de la clase dirigente hacia la sociedad. Estas agrupaciones, en su gran mayoría, no logran articular las representaciones de los ciudadanos. Asimismo subsisten con afiliaciones que apenas superan la media establecida y obtienen escasos votos en las elecciones. Y, como si fuera poco, generan trastornos y confusiones al electorado a la hora de entrar al cuarto oscuro, gracias a la infinidad de boletas presentes.

**Tabla 1. Composición del Sistema de Partidos.  
Argentina, datos seleccionados, 2009**



Fuente: "Datos sobre el Sistema de Partidos. Actualización: Octubre de 2009". Unidad de recopilación y producción de datos. Cámara Nacional Electoral, Poder Judicial de la Nación

**Tabla 1.2. Distribución territorial de partidos políticos por distrito.  
Argentina, datos seleccionados, 2009**



Fuente: “Datos sobre el Sistema de Partidos. Actualización: Octubre de 2009”. Unidad de recopilación y producción de datos. Cámara Nacional Electoral, Poder Judicial de la Nación

Esto no es consecuencia de un proceso azaroso o de meras coincidencias, sino que tiene su meollo en un factor que, en cierta forma, supera a todos los demás: el factor económico. No importa que se tengan o no intereses e ideales distintos, que se compartan o no proyectos en común con otros partidos; el partido político, desde su creación, es un negocio contundente: quien lo administra y sus integrantes y afiliados tienen garantizados los ingresos por parte del Estado. Tal es así que, por ejemplo, en las últimas elecciones presidenciales en Argentina (año 2007) se otorgó en concepto de “aportes para la impresión de boletas y campaña electoral” unos \$600.000 por partido que presente candidatos presidenciales.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Datos obtenidos del informe “Elecciones presidenciales 2007”, elaborado por la Cámara Nacional Electoral. El mismo se encuentra disponible en: <http://www.pjn.gov.ar/>



## **Financiamiento Público y Privado de los Partidos Políticos**

Todos los partidos políticos, conforme a la Ley 26.215 promulgada en el año 2002, tienen dos fuentes de ingreso de recursos para su sostenimiento: una pública y otra privada (véase figura 1.1 en la sección “Anexo”). Entre ambas debe coexistir un equilibrio, de manera tal que no se perciba una excesiva dependencia al Estado pero que a su vez no se halle condicionado bajo la influencia de grupos privados de gran poderío, “reemplazando así el principio de representación política por un modelo corporativo encubierto” (Fallo CNE 3807/07). El politólogo Marcelo Leiras detalla con gran claridad esta cuestión:

La legislación contempla dos fuentes para el financiamiento de las actividades partidarias: los fondos provistos por el Estado nacional y las donaciones de personas privadas físicas o jurídicas. Los recursos estatales solventan parcialmente la actividad proselitista de los partidos, sus gastos administrativos y la capacitación de sus cuadros. Se distribuyen anualmente en función de la cantidad de votos obtenidos por los partidos en las elecciones anteriores. El 20% se destina a las organizaciones de escala nacional y el 80% restante a las organizaciones provinciales (...). Los aportes privados previstos por la ley se destinan a solventar las campañas electorales nacionales y tienen un límite proporcional del 1% del total de gastos del partido para las personas jurídicas y del 0,5% para las físicas, montos que en ningún caso pueden superar un tope de \$1 por elector habilitado para las elecciones nacionales (Leiras, 2007, p. 76).

De esta manera, con ciertas restricciones, se estipula que cualquier persona privada (física o jurídica) puede hacer aportes al partido político que represente sus ideas más convenientemente, destinando estos fondos ya sea directamente al partido político o a través del Fondo Partidario Permanente, deducible del impuesto a las ganancias. Así también el Estado Nacional consagra su “cooperación para el sostenimiento económico de esas asociaciones” (Art. 38 de la Constitución Nacional). La financiación pública se considera como “completa” cuando abarca no solo los gastos de las campañas electorales sino también las actividades permanentes.

**Tabla 1.3. Aportes públicos por Partido Político de orden nacional.  
Argentina, datos seleccionados, 2009**

<b>ORDEN NACIONAL</b>	<b>MONTO EN \$</b>
ACCION POR LA REPUBLICA	27.985,31
A.R.I.	219.710,71
COMUNISTA	14.401,04
CONSERVADOR POPULAR	11.874,03
DE LA VICTORIA	35.801,94
DE LOS TRABAJADORES SOCIALISTAS	6.202,21
DEMOCRATA CRISTIANO	39.287,77
DEMOCRATA PROGRESISTA	33.193,14
FEDERAL	30.573,25
FRENTE GRANDE	62.193,14
HUMANISTA	15.412,86
INTRANSIGENTE	44.478,06
IZQUIERDA SOCIALISTA	4.430,15
JUSTICIALISTA	836.240,99
M.I.D.	46.586,87
M.A.S	1.772,06
MOV. SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES	19.027,42
NACIONALISTA CONSTITUCIONAL - UNIR	20.621,08
OBRERO	10.632,36
P.A.I.S.	10.600,58
POPULAR DE LA RECONSTRUCCION	3.544,12
PROPUESTA REPUBLICANA	82.672,87
RECREAR PARA EL CRECIMIENTO	39.360,41
SOCIALISTA AUTENTICO	34.773,39
U.C.R.	258.968,63
UNION POPULAR	6.529,88
UNION Y LIBERTAD	10.961,77

Fuente: elaboración propia con base de datos de Cámara Nacional Electoral, Poder Judicial de la Nación

**Tabla 1.4. Montos máximos de aportes privados por persona física o jurídica autorizados por la ley 26.215 (Art. 16) para los Partidos Políticos. Argentina, datos seleccionados, 2009**

**PARTIDOS NACIONALES**

<b>MONTO MÁXIMO DE APOORTE POR PERSONA JURÍDICA (en \$)</b>	<b>MONTO MÁXIMO DE APOORTE POR PERSONA FÍSICA (en \$)</b>
417.556	835.112

**PARTIDOS DE DISTRITO**

<b>DISTRITO ELECTORAL</b>	<b>MONTO MÁXIMO DE APOORTE POR PERSONA JURÍDICA (en \$)</b>	<b>MONTO MÁXIMO DE APOORTE POR PERSONA FÍSICA (en \$)</b>
CAPITAL FEDERAL	37.874	75.747
BUENOS AIRES	155.256	310.512
CATAMARCA	7.500	15.000
CORDOBA	36.642	73.284
CORRIENTES	10.072	20.143
CHACO	10.782	21.563
CHUBUT	7.500	15.000
ENTRE RIOS	13.348	26.695
FORMOSA	7.500	15.000
JUJUJY	7.500	15.000
LA PAMPA	7.500	15.000
LA RIOJA	7.500	15.000
MENDOZA	17.768	35.536
MISIONES	10.380	20.761
NEUQUEN	7.500	15.000
RIO NEGRO	7.500	15.000
SALTA	11.608	23.215
SAN JUAN	7.500	15.000
SAN LUIS	7.500	15.000
SANTA CRUZ	7.500	15.000
SANTA FE	35.695	71.390
SANTIAGO DEL ESTERO	8.655	17.311
TIERRA DEL FUEGO	7.500	15.000
TUCUMAN	14.712	29.425

Fuente: Anexo Res. 11/09 de Secretaría de Actuación Judicial, según padrón definitivo.

La Ley de financiamiento partidario no permite ciertas donaciones, entre las que se destacan: aportes de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; de empresas concesionarias de servicios u obras públicas; de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestatales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; de personas extranjeras o de quienes no residan en el país; y de quienes exploten juegos de azar. A su vez dicha Ley insta a la ciudadanía a ejercer un control activo sobre el patrimonio que posee un partido político, su origen y su destino. Se ejerce de esta manera un control desde la gente hacia el estado contable de los partidos, los cuales son de carácter público, pudiendo ser consultada por cualquier persona sin necesidad de explicación alguna que medie en el pedido. Dicha información debe estar disponible en la red de Internet o bien en las sedes del Ministerio del Interior o del Poder Judicial.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha hecho un desarrollo acerca de las principales causas y consecuencias que de cierta forma han influido en la actual situación de ausencia de la representatividad y fragmentación del sistema partidario. Con motivo de aclarar toda posible duda y no dar paso a ambigüedades se comenzó dando una definición de Partido Político, siendo el mismo entendido desde el Derecho como *“instrumento necesario para la formulación de candidatos y realización de la política nacional”* (Ley 23.298) y desde la Ciencia Política como *“cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial, que se presenta a elecciones, libres o no, en las que puede sacar candidatos a cargos públicos”*. A continuación se presenta una rápida explicación de qué se entiende por un sistema de partidos, o sistema partidario, para luego pasar al desarrollo central.

La crisis política del año 2001 fue abordada en este trabajo como el hecho histórico “fundacional” de la crisis de representatividad. La misma ha sido interpretada, señalando a Abal Medina (h) (2006), Bustelo (2002) y Stiglitz (2004), como el punto de inflexión de una inestable situación económica y política que respondía a un largo proceso de degradación de los cimientos del Estado Nacional y de sus instituciones fundamentales, producto de un conjunto de reformas de marcado tono “neoliberal”<sup>9</sup> de los gobiernos de las décadas anteriores. Luego se prosiguió con la modificación del Código Electoral, en julio de 2002, llevado a cabo por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso Nacional, con el objetivo de dar lugar a nuevas figuras en la arena política que de cierta manera “renueven los aires” de la clase dirigente, de cara a la sociedad y de esta manera mermar los posibles resurgimientos de hostilidades. Esta modificación legal se basó en una flexibilización de requisitos

---

<sup>9</sup> El autor conceptualiza el término “neoliberalismo” como una abreviación de *neoclassical liberalism*, entendido como una manera de organizar la vida en el mundo, que consiste en una concepción del capitalismo radical que absolutiza el mercado y lo convierte en el medio, el método y el fin de todo comportamiento humano inteligente y racional. El “mercado absoluto” exige una libertad total, es decir que no haya restricciones financieras, laborales, tecnológicas o administrativas, dejando al Estado Nacional con un rol mínimo, hasta a veces nulo.

para los partidos políticos, lo cual dio paso a una abultada multiplicación de éstos hasta fines de 2006, año en que se volvió al piso establecido en 2002.

Bajo el análisis de estas cuestiones debe decirse, a modo de reflexión final, que el sistema político argentino sufre indudablemente de una grave crisis de representatividad. La misma se hace visible (se materializa o manifiesta), en **primer lugar**, en el momento de las elecciones: los electores recurren a las urnas teniendo una postura asumida de que su voto no significará una mejora necesaria a sus necesidades, y termina eligiendo al candidato que representa un “mal menor”, con el agravante de que no votan una propuesta, una idea, un proyecto genuino y confiable, sino una imagen, un rostro. Esto es lo que Manin (1993) llama “metamorfosis de la representación”: se apela constantemente a las consultoras y asesoras de imágenes, y sobre todo a los medios masivos de comunicación, en especial la televisión, para hacer pública la competencia electoral y ganar adeptos en base a una construcción de “meras imágenes”, donde el carisma y la simpatía es lo que cuenta, muestra clara de la devaluación de la militancia partidaria.

En **segundo lugar** tenemos a los partidos políticos, los cuales son vistos por gran parte de la sociedad como “redes” o estructuras clientelares que solo operan en beneficio de los propios dirigentes que los administran y con escasos mecanismos que garanticen la transparencia con respecto al manejo de los recursos económicos (públicos o privados)<sup>10</sup>. El partido político tiene funciones esenciales para la democracia, como articular las demandas sociales y construir en base a ellas su plataforma electoral, pero las está cumpliendo de manera precaria y poco crédula, perdiendo legitimidad.

En **tercer lugar** la crisis de representatividad se manifiesta en la falta de renovación de candidatos políticos y de dirigentes (como el conocido fenómeno de las “candidaturas testimoniales”), y en la renuncia de legisladores y

---

<sup>10</sup> La baja popularidad de los partidos políticos queda manifiesta en las encuestas de opinión pública realizadas por importantes consultoras argentinas, las cuales les otorgan un “2% de aceptación social”

gobernadores antes de que finalicen sus mandatos (popularmente llamados “tránsfugas” o, en el recinto deliberativo, como “transfuguismo político”).

Tras esto es necesario afirmar que toda democracia no es posible sin partidos políticos. A su vez los partidos políticos se hallan en estrecha vinculación con la representatividad; y donde no hay competencia electoral no hay representación posible. Toda democracia, es sabido, comprobado y estudiado, esta manifiesta empíricamente a través de las instituciones de la representación, mediante una puesta en escena que son las elecciones. Pero no es posible que se mantenga un sistema de este tipo si hay un magro nivel de confianza (que a nivel Estado significa legitimidad) en las instituciones que lo hacen funcionar.

En síntesis podemos decir que una potencial solución al problema de la representatividad, y críticamente considerada como viable, está en manos de la Reforma Política propuesta por el gobierno argentino de turno<sup>11</sup>, aún no remitida al Congreso Nacional para su verificación y aprobación. A pesar de ello a continuación serán presentadas algunas propuestas para mejorar las prácticas democráticas y reconstruir la pureza de la representación. Las mismas son medidas tentativas, aplicables en el corto plazo, pero no están constituidas en base a ello, sino con una visión largoplacista. A saber:

1. Sanción de las PASO (Primarias Abiertas, Simultaneas y Obligatorias), que implique a todos los partidos de alcance nacional y distrital, con un mínimo del 1% del padrón.
2. Refuerzo del sistema de control contable de los fondos que manejan los partidos políticos, como el Fondo Partidario Permanente, para así facilitar la transparencia y evitar la corrupción, exigiendo pautas más estrictas sobre el origen y destino del dinero público y privado, e instando a la realización de auditorías internas periódicamente.

---

<sup>11</sup> Para mayor información sobre la iniciativa de ley propuesta por el Poder Ejecutivo Nacional argentino, formalmente denominada “Ley de Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”, pueden consultarse las bases y fundamentos en: <http://www.mininterior.gov.ar>

3. Establecimiento de requisitos más estrictos y consolidados para la creación y mantenimiento de un partido político, así como para la presentación de candidatos a cargos públicos: mayores cantidades de firmas para el otorgamiento de la personería jurídica; nuevas causales de caducidad, orientadas a la cantidad de votos que se obtienen tras las elecciones y no basadas mayoritariamente en la cantidad de afiliados; limitar la candidatura de aquellos dirigentes que ya se encuentren ocupando un puesto político al momento del cierre de listas.
4. Creación de centros de capacitación y formación alternativos orientados a actuales dirigentes, para dotarlos de capacidades organizativas, de liderazgo y decisión, y que puedan manejar un partido político con ideologías definidas, contando con propuestas y proyectos consensuados y estables.



## **Bibliografía**

Abal Medina (h), J. M. "Crisis y recomposición del Estado". *Revista Argentina de Sociología*. [en línea], vol. 4, núm. 7, julio-diciembre 2006. [consulta: 25 de octubre de 2009]. Disponible en:

<http://www.scielo.org.ar/pdf/ras/v4n7/v4n7a06.pdf>

Botana, N. (2009, abril 12). Falta un sistema de partidos responsable. *Clarín: Opinión*.

Bustelo, P. "Los orígenes de la crisis financiera de Argentina: una comparación con las crisis asiáticas". *Boletín Económico de Información Comercial Española*. [en línea]. Núm. 2715, enero 2006. [consulta: 26 de octubre de 2009]. Disponible en:

<http://www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloArg02.pdf>

Calvo, E. y Miccozi, J. P. *The governor's backyard: A seat-vote model of electoral reform for multiparty races*. Cambridge: Cambridge University Press

Cheresky, I. (2004). *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Buenos Aires: Biblos

Dalla Via, A. (2009, enero 10). Cómo votan las sociedades. *Clarín: Opinión*

Duverger, M. (1987). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica

Justo López, M. (1983). *Partidos Políticos: teoría general y régimen legal*. Buenos Aires: Depalma

- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo
- Malamud, A. (1995). Los Partidos Políticos. En *Introducción a la Ciencia Política. Comp. Pinto, J.* (pp. 317-344). Buenos Aires: Eudeba
- Manin, B. (1993) “Metamorfosis de la representación” en Do Santos, M. (coord.) *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: Nueva Sociedad
- PJN. Poder Judicial de la Nación. [en línea].[consulta: 1 de noviembre de 2009].  
Disponible en: <http://www.pjn.gov.ar>
- Sartori, G. (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Ed.
- Seoane, M. (2009, febrero 23). “La reforma política pendiente y el riesgo de la democracia del escache”. *Clarín: El País*.
- Serra, L. (2008, febrero 18). “Datos de la Justicia Electoral: Récord histórico: en la Argentina ya hay más de 700 partidos políticos”. *La Nación: Política*.
- Stiglitz, J. E. “El consenso Post-Consenso de Washington”. *The Initiative for Policy Dialogue*. [en línea]. [consulta: 26 de octubre de 2009].  
Disponible en:  
[http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz\\_PWCC\\_SPA.pdf](http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_SPA.pdf)

# Índice

<b><u>Introducción</u></b> .....	<b>2</b>
<b>Partido Político: definición, funciones y origen</b> .....	<b>4</b>
<b>Sistemas de partido</b> .....	<b>7</b>
<b><u>Capítulo 1</u></b> .....	<b>8</b>
<b>Antecedentes y consecuencias de la crisis de 2001</b> .....	<b>8</b>
<b>Reforma del Código Electoral en el año 2002</b> .....	<b>11</b>
<b><u>Capítulo 2</u></b> .....	<b>13</b>
<b>Crisis de Representatividad</b> .....	<b>13</b>
<b>La excesiva multiplicación de partidos políticos</b> .....	<b>15</b>
<b>Financiamiento público y privado de los partidos políticos</b> .....	<b>17</b>
<b><u>Conclusión</u></b> .....	<b>21</b>
<b><u>Bibliografía</u></b> .....	<b>25</b>
<b><u>Índice</u></b> .....	<b>27</b>