

La regulación de los partidos latinoamericanos y su integración territorial

Gerardo Scherlis*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 22 de marzo de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de mayo de 2015.

Resumen: En los últimos años se ha destacado la importancia de observar el modo en que los partidos políticos articulan su funcionamiento en las diferentes arenas territoriales en las que actúan. En América Latina, la emergencia de la política subnacional como factor relevante de la vida electoral ha puesto en la agenda de investigación el estudio de los vínculos entre los diferentes estamentos partidarios. Sin embargo, no se han desarrollado trabajos orientados a analizar cómo diferentes legislaciones regulan los aspectos que podrían incidir en esta materia. Este artículo apunta a cubrir este vacío comparando los esquemas legales de siete países de la región. Los hallazgos muestran importantes variaciones en los incentivos que las legislaciones ofrecen para que, en el nivel subnacional, los actores que protagonizan las elecciones actúen con mayor o menor autonomía de las conducciones partidarias nacionales. De este modo el artículo contribuye a enriquecer dos campos de estudios. Por un lado, realiza un aporte a la literatura sobre organizaciones partidarias en contextos de competencia multinivel, mostrando cómo diferentes regulaciones propician niveles diversos de integración. Por el otro, aporta a la literatura sobre regulación partidaria en América Latina, al incorporar el modo en que diversas legislaciones contemplan la presencia de partidos que compiten en diferentes arenas

Palabras clave: Partidos políticos / Partidos políticos provinciales / Partidos políticos cantonales / Sistema de partidos políticos / Organización del partido político / Estructura del partido político / Financiamiento del partido político / Representación política / Legislación electoral / América Latina.

Abstract: In the last years, the way in which political parties manage their function in the different territorial arenas in which they act has been highlighted. In Latin America, the emergence of sub-national politics as a relevant factor of electoral life has brought to the research agenda the study of the links among the different party establishments. However, there have been no works addressing the analysis of how different legislations regulate the aspects that may bear an influence on this issue. This article aims at bridging this gap by comparing the legal schemes of seven countries of the region. The findings show important variations in the incentives that legislations offer so that, at the sub-national level, the actors that are involved in the elections act with more or less autonomy from the national party management. Thus, the article contributes to enriching two fields of studies. On the one hand, it contributes to literature on political organizations in contexts of multi-level competition by showing how different regulations foster diverse levels of integration. On the other hand, it contributes to literature on party regulation in Latin America by incorporating the way in which diverse regulations contemplate the presence of parties that compete in different arenas.

Key Words: Political parties / County political parties / Provincial political parties / Political party system / Organization of political party / Structure of political party / Funding of political parties / Political representation / Electoral legislation / Latin America.

* Argentino, politólogo, correo gscherlis@derecho.uba.ar. Doctor en ciencia política por la Universidad de Leiden, Países Bajos, y es abogado y licenciado en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se desempeña como investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas de Argentina (Conicet) con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja de la Facultad de Derecho de la UBA. Es también profesor regular de Teoría del Estado en esta misma facultad, en la cual a su vez dirige un proyecto de investigación sobre la regulación jurídica de los partidos latinoamericanos. Ha publicado sobre la organización y regulación de los partidos políticos latinoamericanos en revistas tales como *International Political Science Review*, *Government and Opposition*, *Latin American Research Review*, *América Latina Hoy*, entre otras, además de numerosos capítulos de libro. Y ha dictado cursos sobre estos temas en diversas universidades, como Leiden, UBA, Torcuato Di Tella, de Bolonia-sede Buenos Aires, Nacional del Litoral, de Belgrano, etc.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha destacado la importancia de observar el modo en que los partidos políticos articulan su funcionamiento en las diferentes arenas territoriales en las que actúan. En América Latina, la emergencia de la política subnacional como factor relevante de la vida electoral ha puesto en la agenda de investigación el estudio de los vínculos entre los diferentes estamentos partidarios. Este artículo ofrece una contribución en este campo analizando cómo las legislaciones latinoamericanas regulan diferentes aspectos de la organización y funcionamiento de los partidos que impactan sobre la relación entre sus ramas nacionales y locales. Los hallazgos del artículo permiten observar que la región presenta enormes variaciones en este campo. Mientras algunos países cuentan con esquemas legales que alientan la integración y la actuación cohesionada de las diferentes ramas partidarias, otros alientan una mayor autonomía de las ramas locales e, incluso, la proliferación de partidos con presencia únicamente regional.

A efectos de llevar a cabo este análisis, el artículo se organiza de la siguiente manera. La primera parte presenta la problemática de los partidos multinivel en América Latina y ofrece una sencilla clasificación respecto a las diferentes posibilidades de integración partidaria. La segunda sección justifica la relevancia de atender a la legislación sobre partidos a la hora de pensar la integración territorial de las organizaciones políticas, tras lo cual presenta un conjunto de dimensiones de la regulación jurídica de los partidos que pueden ejercer influencia en este terreno. La tercera sección constituye el núcleo del artículo, al presentar la comparación entre los siete países analizados en cada una de las dimensiones observadas. Allí se muestra cómo esos países ofrecen

estímulos muy diferentes para la integración territorial de los partidos. La cuarta sección concluye sintetizando los principales hallazgos.

2. LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LOS PARTIDOS: INTEGRADOS, DIVIDIDOS Y TRUNCADOS

La necesidad de disputar elecciones en diferentes niveles territoriales supone, para los partidos políticos, el desafío de articular estrategias para la competencia en cada uno de estos niveles. El modo en que esto efectivamente ocurre ha despertado en los últimos años un creciente interés en América Latina (Freidenberg y Suárez Cao, 2014).

Este interés no es casual. La actuación cohesionada y concertada de los partidos en diferentes arenas territoriales ha sido identificada como un factor esencial para la gobernabilidad y la representatividad en sistemas políticos federales o simplemente multinivel (Rodden, 2006; Brancati, 2008). El tema ha cobrado creciente visibilidad en América Latina, sobre todo a partir de que estudios recientes sobre política partidaria identificaran una marcada tendencia hacia la "territorialización" de los partidos (Calvo y Escolar, 2005; Freidenberg y Suárez Cao, 2014). Esta territorialización supone, en términos generales, que en los niveles subnacionales las organizaciones partidarias actúan disociadas de sus correlatos nacionales, o incluso, que en los diferentes distritos electorales las elecciones son protagonizadas por partidos que no cuentan con un correlato nacional. La política subnacional habría adquirido así una creciente autonomía de la política nacional, pero a su vez esta autonomía impactaría en la propia dinámica de la política del nivel nacional, tornándola más fragmentada en términos geográficos.

Sobre la base de la clasificación sugerida por Thorlaksson (2009), podemos pensar en la integración territorial de los partidos a partir de un

continuo con tres categorías: partidos verticalmente integrados, verticalmente divididos, o truncados.

Los partidos están integrados verticalmente cuando actúan en forma cohesionada en sus diferentes niveles. En los partidos integrados verticalmente suele haber una fuerte dirección nacional, la cual garantiza el cumplimiento de los lineamientos por parte de las ramas regionales. En este tipo de partidos no cabe esperar posicionamientos marcadamente disímiles ni estrategias de alianzas opuestas entre los diferentes niveles organizativos.

Los partidos son divididos cuando existe un amplio grado de autonomía de los niveles subnacionales. La rama nacional y las regionales de cada partido trazan sus propias estrategias, cada cual obtiene sus propios recursos financieros, y decide respecto a los candidatos y las alianzas en cada nivel de competencia. Así, los partidos divididos suelen mostrar estrategias incoherentes, por ejemplo forjando alianzas incongruentes entre elecciones nacionales y subnacionales, o entre los diferentes distritos en los que compiten.

Finalmente, los partidos son truncados cuando solo compiten en un nivel. La existencia de partidos truncados supone esencialmente la existencia de partidos que sólo existen en un distrito o región, y que, por lo tanto, actúan allí sin pertenecer a una organización de alcance nacional. Podría pensarse también que los partidos son truncados cuando presentan candidatos a cargos nacionales pero que, por su baja implantación territorial, no se presentan para las elecciones subnacionales. Para nuestra definición, cualquier partido que se presente a elecciones de nivel subnacional de un distrito sin participar de las elecciones nacionales será un partido truncado. En cambio, para que un partido que participa en

elecciones nacionales sea considerado truncado, es preciso que no compita por elecciones subnacionales en ningún distrito del país o que lo haga en no más de uno.

El nivel de integración vertical de los partidos responde a múltiples causas. Pero resulta indudable que las reglas que rigen su formación y funcionamiento pueden tener incidencia en este terreno. Por ejemplo, que un país permita que sin mayores exigencias se pueda constituir un partido en un solo distrito, garantizando para ese partido abundante financiamiento público, mientras que las elecciones para elegir cargos locales se realizan en una fecha distinta a las nacionales, no determinará que en ese país proliferen los partidos truncados, pero claramente lo hará posible y, frente a determinadas circunstancias, será un aliciente para que ello ocurra. Por el contrario, permitir únicamente la existencia de partidos nacionales cuya formación exige contar con miembros distribuidos por todo el país, fortaleciendo además las capacidades de la organización nacional en la distribución del financiamiento, estableciendo la simultaneidad entre las elecciones nacionales y subnacionales, no sólo evitará a los partidos truncados sino que, cabe suponer, tenderá a alentar la integración vertical de los partidos.

Pese a ello, y aunque a menudo algunos elementos aislados del diseño institucional han sido considerados a la hora de pensar en la integración vertical de los partidos, los estudios sobre política multinivel no han observado sistemáticamente cómo y en qué medida diferentes modos de regular la formación y el funcionamiento de los partidos pueden incidir en uno u otro sentido. A su vez, mientras en las últimas décadas se ha producido un marcado crecimiento de los estudios comparativos sobre regulación de los partidos en la región, estos no han tomado en consideración la cuestión de la integración territorial.

De modo que los estudios politológicos han observado con preocupación la tendencia de los partidos a operar en forma poco integrada verticalmente, pero no han prestado mayor atención a los elementos propios de la regulación de los partidos que pueden incidir en este fenómeno. Y, al mismo tiempo, los estudios sobre regulación de los partidos no se han preocupado por observar cómo diferentes elementos del régimen legal pueden contribuir a la baja integración vertical de los partidos.

Este artículo apunta a cubrir este vacío. Al comparar cómo la regulación de los partidos en diferentes países latinoamericanos lidia con la cuestión de su integración territorial, el artículo contribuye simultáneamente a fortalecer dos campos de estudios. Por un lado, realiza un aporte a la literatura sobre organizaciones partidarias en contextos de competencia multinivel, mostrando cómo diferentes regulaciones pueden alentar mayor o menor nivel de integración. Por el otro, enriquece la literatura comparada sobre regulación jurídica de los partidos, al incorporar la cuestión del modo en que diferentes países de la región contemplan la presencia de partidos que compiten en diversas arenas.

3. LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS Y SU INTEGRACIÓN VERTICAL

La mayoría de los especialistas ha optado por señalar a los procesos de descentralización llevados a cabo durante las últimas décadas del siglo XX como causa fundamental de los procesos de territorialización o desnacionalización partidaria en América Latina. En tal sentido se han seguido los lineamientos trazados por Chibber y Kollman (2004) para otras latitudes, enfatizando que la desnacionalización del proceso político ha resultado del hecho de que mayores recursos han sido traspasados del nivel federal al provincial (Calvo y Escolar, 2005; Harbers, 2010).

Naturalmente, cabe esperar que cuando los poderes fiscales, políticos y administrativos de los gobiernos subnacionales se incrementan, aumente también la importancia de la competencia política por controlar estos gobiernos (Jones y Mainwaring, 2003; Falletti, 2010), y por lo tanto, también la relevancia de las ramas subnacionales de los partidos o de los partidos de existencia subnacional. A su vez, en estas circunstancias de poder descentralizado, las élites partidarias locales tienden a reforzar su poder negociador frente a las nacionales (Hopkin, 2003), y los propios partidos suelen asumir las ventajas competitivas que entraña la autonomía de las ramas subnacionales (Thorlaksson, 2009, p. 159).

Existe, sin embargo, fuerte evidencia respecto a que la descentralización no alcanza para dar cuenta de este fenómeno (por ejemplo, Leiras, 2010), como así también cierto consenso respecto a que las reglas electorales y de partidos juegan un rol relativamente autónomo en este terreno. Así, diversos estudios sobre la política multinivel en América Latina han incorporado elementos del régimen electoral y de partidos para comprender la dinámica de la relación entre los niveles de la competencia (Batlle, 2012; Leiras, 2010).

Pero esta incorporación se ha dado en forma fragmentaria, sin que haya habido hasta ahora estudios que observen en forma integral de qué modo las normas que regulan la formación y funcionamiento de los partidos han lidiado con esta cuestión. Ello supone un vacío en la literatura, porque las disposiciones legales sobre la formación y funcionamiento de los partidos definen condiciones para que los partidos a nivel subnacional cuenten con mayor o menor margen para desarrollar estrategias autónomas de sus direcciones nacionales. Este es precisamente el punto que este artículo pretende develar: cómo diferentes esquemas legales generan variadas posibilidades para que en el nivel

subnacional los actores que protagonizan las elecciones actúen con autonomía de las organizaciones que compiten en la arena nacional.

Para ello, se analizan cuatro dimensiones de la regulación que pueden identificarse como relevantes en este aspecto.

1. Naturaleza jurídica de las organizaciones que operan en diferentes niveles de competencia: La legislación puede prever la posibilidad de que existan o no organizaciones jurídicamente diferenciadas según los niveles de la competencia. En caso de que sí exista esta diferenciación, la ley debe disponer cómo se distribuye el derecho a presentar candidaturas entre cada una de ellas o, en otros términos, qué le corresponde decidir a cada una respecto a la postulación de candidatos a cargos públicos. Cabe esperar que las disposiciones legales en este tema tengan una incidencia determinante en la posibilidad de que surjan partidos que sólo compiten en una región o distrito (truncados), o que aunque formen parte de una organización nacional actúen con amplia autonomía respecto a ella (divididos).

Esta primera dimensión se distingue del resto porque permite identificar las condiciones para el surgimiento de partidos truncados. Las siguientes dimensiones, en cambio, apuntan a estimar cuáles son los alicientes para que partidos de carácter nacional, con órganos nacionales y subnacionales, estén más o menos integrados o divididos verticalmente.

2. *Timing* electoral: Las elecciones para cargos subnacionales pueden realizarse simultáneamente o en fecha diferente a las elecciones para cargos nacionales. La relación entre el nivel nacional y subnacional de los partidos se ve afectada según las elecciones de

diferente nivel sean o no simultáneas. En términos generales, puede esperarse que la integración vertical sea mayor cuando las elecciones se realizan al mismo tiempo, mientras que la separación de fechas ofrece mayor autonomía a las ramas u organizaciones subnacionales para desarrollar sus propias estrategias. Si bien este *timing* no suele estar incluido en la regulación específica de partidos, sino en la electoral, es indudable que afecta en forma directa el funcionamiento de los partidos, y en particular en lo que respecta al interés de este artículo: la relación entre los niveles organizativos.

3. Conformación de alianzas electorales: Un componente central en la estrategia electoral de los partidos políticos reside en la posibilidad de concertar alianzas. Precisamente la literatura reciente sobre diversos países latinoamericanos ha llamado la atención sobre el creciente fenómeno de las alianzas cruzadas o incongruentes (Reynoso, 2011, sobre México; o Clérici, 2015, sobre Argentina). Importa, por eso mismo, saber si la normativa permite a las ramas subnacionales desarrollar sus propias estrategias aliancistas diferenciadas de las del nivel nacional del partido.
4. Financiamiento: Las leyes pueden disponer cómo se distribuye el control de las finanzas entre las diferentes ramas de los partidos. En particular, qué rama del partido recibe qué porcentaje de los aportes públicos (aportes que en las últimas décadas han crecido en forma notoria en varios países de la región) puede tener importantes efectos en el balance de poder al interior de los partidos. Y luego, es importante también conocer si las secciones subnacionales pueden recolectar fondos privados por sí mismas o si en cambio están sujetas a la distribución del dinero proveniente de la dirección nacional.

La combinación de estos elementos da lugar a esquemas legales con consecuencias sobre la integración vertical o territorial de los partidos, permitiendo o alentando el surgimiento de partidos truncados, divididos o integrados.

En la próxima sección se comparan los esquemas legales de siete países latinoamericanos respecto a las cuatro dimensiones arriba señaladas. Por un lado, se observan los tres grandes países federales de la región: Argentina, Brasil y México. A ellos se agregan otros cuatro países formalmente unitarios, pero que cuentan con algún grado de descentralización política que incluye elecciones multinivel para elegir cargos con relevancia política dispar: Costa Rica, Colombia, Perú y Uruguay.

El conjunto de estos siete países permite obtener una perspectiva comparativa sobre la existencia de diferentes esquemas regulatorios respecto al modo en el que se organiza la relación entre niveles nacionales y subnacionales de los partidos.

Dado que varios países latinoamericanos contemplan la existencia de organizaciones alternativas a los partidos políticos habilitadas para postular candidatos, el análisis que sigue se refiere indistintamente a todas estas organizaciones, utilizando el término partido como criterio general, pero aclarando cuando hubiere alguna distinción relevante entre las facultades de los partidos y de otras organizaciones.

4. ESQUEMAS LEGALES SOBRE LA INTEGRACIÓN VERTICAL DE LOS PARTIDOS

a. Naturaleza jurídica de las organizaciones que operan en diferentes arenas

La primera dimensión para observar cómo la regulación incide sobre la integración vertical de los partidos reside en la distribución del derecho a constituir partidos y presentar candidaturas. Se trata de identificar si las organizaciones que compiten en el nivel subnacional pueden tener una existencia jurídicamente diferenciada de la del partido nacional y cuáles son sus facultades en términos de presentación de candidaturas.

En primer lugar, importa establecer si sólo pueden existir partidos nacionales o si el régimen jurídico prevé la existencia de partidos nacionales y también subnacionales. En el primer caso, sólo cabe analizar luego cómo se distribuyen las competencias entre la rama nacional y la subnacional de los partidos, a fin de establecer si se trata de partidos más o menos integrados o más o menos divididos. Pero si el régimen jurídico prevé la existencia de organizaciones electorales subnacionales, se abre la posibilidad de que existan partidos truncados.

El análisis de la legislación revela que en esta dimensión puede realizarse una primera distinción entre dos grupos de países. Como se observa en la tabla 1, el grupo con la legislación más favorable a la integración vertical está constituido por Brasil y Uruguay. En estos dos países el régimen jurídico sólo contempla la existencia de organizaciones políticas nacionales en condiciones de presentar candidatos a cargos públicos.

En Brasil el carácter nacional de los partidos está explícitamente sancionado en la Constitución federal (artículo 17.I). La ley de partidos políticos (Ley 9096, 1995) ratifica este principio señalando, en su artículo

5, que la acción de los partidos tiene carácter nacional: sólo los partidos nacionales pueden presentar candidatos a cargos electivos, en cualquier nivel y categoría. No pueden existir partidos de nivel estadual o municipal sin formar parte de un partido nacional.

Algo similar ocurre en Uruguay, donde tanto las elecciones nacionales como las departamentales son protagonizadas por los partidos nacionales. De acuerdo al artículo 11 de la ley de partidos políticos (Ley 18845, 2009), no pueden existir en Uruguay partidos de alcance únicamente departamental. Las agrupaciones departamentales sólo existen al interior de cada uno de los partidos nacionales.

En definitiva, Brasil y Uruguay impiden la existencia de partidos de carácter puramente subnacional, por lo cual los partidos que disputan elecciones por cargos subnacionales deben, en estos dos países, haber obtenido el reconocimiento como partidos nacionales.

En cambio, Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Perú sí contemplan la existencia de organizaciones políticas subnacionales diferenciadas de los partidos nacionales. No obstante, al interior de este segundo grupo de países cabe realizar algunas especificaciones importantes atendiendo al modo en que la legislación distribuye el derecho a presentar candidaturas.

Tabla 1

La distribución del derecho a presentar candidatos en diferentes niveles de competencia en América Latina

Tipos de organizaciones políticas	Presentación de candidaturas en diferentes niveles	Casos	Incidencia esperable respecto a la integración vertical
Sólo nacionales	El partido nacional está habilitado para presentar candidatos en todos los niveles.	Brasil Uruguay	Partidos integrados verticalmente y partidos divididos
Nacionales y subnacionales	Partido nacional presenta candidatos nacionales y subnacionales. Partidos u organizaciones subnacionales sólo presentan candidatos subnacionales.	México Colombia Perú	Partidos integrados, partidos divididos y partidos truncados
	Partido nacional presenta candidatos nacionales y subnacionales. Partidos subnacionales pueden presentar candidatos subnacionales y nacionales legislativos.	Costa Rica	
	Partido nacional presenta sólo candidato presidencial. Partidos subnacionales presentan candidatos subnacionales y nacionales legislativos.	Argentina	Partidos divididos y partidos truncados

Nota: Elaboración propia con base en el análisis de las legislaciones vigentes.

Al respecto, conviene hacer una primera distinción entre Colombia, México y Perú por un lado; y Argentina y Costa Rica por otro. El criterio fundamental de esta distinción reside en las facultades atribuidas a los partidos u organizaciones subnacionales. Mientras que en Colombia, México y Perú estos sólo pueden competir por cargos subnacionales, en Argentina y Costa Rica pueden también hacerlo por cargos legislativos nacionales.

Los esquemas legales de Colombia y Perú muestran importantes puntos de contacto. En ambos, los partidos son únicamente nacionales. Esto podría llevar a incluir a estos dos países andinos en el primer grupo de nuestra clasificación, junto a Brasil y Uruguay. Pero el caso es que las leyes colombianas y peruanas contemplan a su vez la posibilidad de que otro tipo de organizaciones, de existencia puramente local, presenten candidatos a cargos subnacionales.

El estatuto de partidos políticos colombiano (Ley 1475, 2011) establece que los partidos políticos son únicamente nacionales, y que están habilitados para competir por todos los cargos electivos, tanto nacionales (presidente, senadores, representantes) como subnacionales (gobernadores, alcaldes, miembros de las asambleas legislativas departamentales). Pero a su vez, la propia Constitución Política de Colombia consagra la posibilidad de que se formen grupos significativos de ciudadanos que, reunida una cantidad determinada de firmas, puedan presentar candidatos. Al igual que los partidos, los grupos de ciudadanos pueden llegar a presentar candidatos en todo el país, pero a diferencia de los partidos, estos grupos pueden formarse en un distrito específico y postular candidatos en un único departamento o municipio. La ley colombiana prevé que estos grupos puedan convertirse en partidos si logran alcanzar el porcentaje de votos necesario en el nivel nacional, pero el punto relevante a los fines del análisis es que el marco legal colombiano admite la existencia de un escenario electoral en el que en el nivel subnacional compiten organizaciones diferentes y sin vínculo jurídico alguno con las que lo hacen a nivel nacional.

El caso de Perú es incluso más claro en este mismo sentido. La Ley de Partidos Políticos (Ley 20094, 2003) también establece que los partidos son únicamente nacionales, y que pueden presentarse a cualquier cargo

de elección popular, sea de carácter nacional o subnacional, una vez que han obtenido el registro que otorga el Jurado Nacional de Elecciones. Sin embargo, la misma ley prevé la existencia de lo que denomina organizaciones y movimientos políticos de alcance local. Estas organizaciones y movimientos cuentan con la facultad de presentar candidaturas a cargos públicos electivos. Los movimientos pueden competir por cargos regionales y municipales, mientras que las organizaciones políticas locales pueden postular candidaturas solo para cargos municipales. De modo que en los hechos, aunque no los denomine partidos sino organizaciones y movimientos, el régimen jurídico del Perú admite la presencia de entidades políticas de carácter únicamente subnacional.

México comparte con Colombia y Perú el contar con la posibilidad de que existan organizaciones de carácter regional compitiendo por cargos subnacionales. La Ley General de Partidos Políticos (LGPP, aprobada en 2014) prevé la existencia de dos categorías de partidos políticos, los nacionales y los locales. Los partidos nacionales reciben su reconocimiento de la autoridad nacional, para lo cual deben reunir una serie importante de requisitos en materia de adhesiones que incluyen una demostración de la distribución geográfica de los apoyos. En cambio, los así llamados partidos locales son, en rigor, partidos de un estado de la federación, y reciben su reconocimiento de la autoridad estadual. Una vez obtenido su reconocimiento, los partidos nacionales mexicanos pueden postular candidatos para cargos tanto de nivel federal como subnacional. En cambio, los partidos locales sólo pueden competir por los cargos de nivel subnacional en el marco de la entidad federativa en la que obtuvieron el reconocimiento.

En suma, el marco legal permite que en Colombia, México y Perú actúen electoralmente organizaciones en el nivel subnacional sin un correlato nacional. En los hechos, esto ha funcionado en forma muy diversa en los tres casos. En México, la legislación ha dado lugar hasta ahora a un número muy limitado de partidos locales, los que al menos hasta 2014 tampoco habían logrado obtener mayor influencia política (González, 2014).

En Colombia también son los partidos nacionales los que en general dominan el escenario electoral, tanto nacional como regional, pero a diferencia de México, algunos movimientos surgidos de la reunión de firmas de ciudadanos han prosperado, obteniendo gobernaciones y alcaldías, en general sobre la base del desmembramiento de los partidos más tradicionales¹. En cambio en Perú, esta legislación ha posibilitado una dinámica política que ha llevado a que las elecciones subnacionales, tanto las regionales como las municipales, sean crecientemente protagonizadas por fuerzas políticas diferentes a las que actúan en el nivel nacional. De tal modo que una mayoría de los presidentes regionales y de los alcaldes provinciales han sido elegidos en las elecciones de 2006, 2010 y de 2014 por fuerzas locales (Batlle y Cyr, 2014).

En cualquier caso, hay una importante diferencia entre Colombia, México y Perú, por un lado; y Argentina y Costa Rica, por el otro. Lo que distingue a los dos últimos es que, como puede verse también en la tabla 1, no sólo admiten la existencia de partidos únicamente subnacionales,

¹ Así, por poner sólo dos ejemplos, en el departamento de Quindío la diputada por el Partido Liberal, Sandra Hurtado, se escindió de dicho partido para formar el Movimiento Quindío Firme, a través del cual alcanzó la gobernación en 2011. Similarmente, Rodrigo Guerrero se separó del Partido Conservador al cual pertenecía y por el cual había sido alcalde de Cali entre 2002 y 2004 para formar el Movimiento Guerrero Alcalde, mediante el cual volvió a alcanzar la alcaldía de la misma ciudad en 2012.

sino que además, facultan a estos partidos subnacionales a competir por cargos tanto subnacionales como nacionales legislativos.

Esta diferencia puede ilustrarse señalando que el partido Cruzada Ciudadana, del estado mexicano de Nuevo León; o el movimiento Renace Ayacucho, del departamento peruano de Ayacucho; o el ya mencionado Movimiento Quindío Firme, del departamento colombiano de Quindío, sólo pueden competir por los cargos subnacionales de la región en la que han obtenido reconocimiento. En cambio, el Movimiento Popular Neuquino, de la provincia argentina de Neuquén; o la Alianza Demócrata Cristiana de la provincia costarricense de Cartago, pueden disputar no sólo las elecciones por los cargos de la región, sino que pueden también postular candidatos a legisladores nacionales dentro del distrito en el que han obtenido su reconocimiento legal. De hecho, tanto el Movimiento Popular Neuquino como la Alianza Demócrata Cristiana de Cartago cuentan con representación en los respectivos órganos legislativos nacionales de Argentina y Costa Rica².

Finalmente, cabe hacer una última distinción entre Argentina y Costa Rica sobre la base de cómo distribuyen el derecho a presentar candidaturas. En Costa Rica los partidos que obtienen reconocimiento nacional gozan del derecho a postular candidatos para cualquier cargo electivo, lo cual en sí mismo puede ser un aliciente para la formación de partidos integrados. En cambio, en Argentina el derecho a postular candidatos para el Congreso Nacional está reservado para los así llamados partidos de distrito, que pueden o no ser parte de un partido nacional. Esta distinción requiere algo más de precisión, porque además ayudará a

² En este mismo grupo de Argentina y Costa Rica cabría incluir a Venezuela, donde también partidos regionales pueden competir por cargos en la Asamblea Nacional. Así, por ejemplo, el partido Fuerza Ciudadana, del estado venezolano de Apure, puede postular candidatos para la Asamblea Nacional.

comprender también lo que ocurre en otras dimensiones de la legislación comparada.

En Argentina existen tres categorías de partidos. Los de carácter provincial están regulados por las legislaciones provinciales, y tienen la facultad exclusiva para presentar candidaturas a los cargos provinciales. Los así llamados partidos de distrito se conforman también en cada una de las provincias, pero –como recién se mencionó– son los únicos facultados a disputar elecciones para diputados y senadores nacionales. De modo que cualquier grupo político que quiera competir para acceder al Congreso Nacional debe conformar un partido de distrito en la provincia correspondiente. En la práctica el partido provincial y el partido de distrito suelen ser la misma organización, sólo que en un caso obtiene su reconocimiento de la autoridad provincial, y en el otro, del juez federal con asiento en la provincia. Finalmente, los partidos nacionales surgen a partir de reunir por lo menos cinco partidos de distrito con igual nombre, y son los únicos que postulan candidatos para la presidencia y vicepresidencia de la nación. Pero, nuevamente, el hecho de contar con un partido nacional no autoriza a presentar candidatos a legisladores nacionales, sino que para poder hacerlo es preciso contar con un partido de distrito reconocido en la provincia respectiva. Cualquier partido nacional tendrá, por definición, reconocimiento en por lo menos cinco distritos, pero bien podría darse el caso de que no pueda presentar candidatos a legisladores nacionales en más distritos que esos cinco distritos en los que tiene reconocimiento. Así, por poner un ejemplo, el Partido Socialista, un partido con reconocimiento nacional, con más de 110 años de existencia, y que obtuvo el segundo lugar en la elección presidencial de 2011 no puede presentar candidatos a diputados y senadores nacionales en por lo menos cinco provincias argentinas por no estar constituido en ellas como partido de distrito. Por su parte, existen

243 partidos de distrito que tienen reconocimiento en diferentes provincias sin formar parte de un partido nacional³.

Al igual que Argentina, también Costa Rica contempla la existencia de tres categorías de partidos. Pero, como ya se adelantó, los que obtienen reconocimiento nacional pueden presentar cualquier tipo de candidatura, a nivel nacional, provincial o cantonal. A su vez el Código Electoral de Costa Rica (Ley 8765, 2009) faculta a los partidos provinciales a presentar candidaturas para los cargos municipales, pero también para la Asamblea Legislativa Nacional, la cual precisamente se elige a partir de distritos que coinciden con las provincias. Finalmente, los partidos cantonales están restringidos a postular candidatos para cargos municipales.

De modo que Argentina y Costa Rica comparten la característica de que los partidos subnacionales pueden acceder a los órganos legislativos nacionales, pero mientras que en Costa Rica es sólo una posibilidad compartida con los partidos nacionales (los que en los hechos dominan en estas competencias); en Argentina, son los partidos de distrito los que gozan del derecho exclusivo de competir por el acceso al Congreso Nacional.

Como se ilustra en la tabla 1, cabe sugerir que los diferentes esquemas legislativos observados alientan diferentes configuraciones de integración vertical de los partidos. Para empezar, los del primer grupo (Brasil y Uruguay) descartan la posibilidad de partidos formalmente truncados. Dependiendo de otros factores, los partidos en estos países serán más o menos integrados o divididos, pero no truncados.

³ Informe de la Cámara Nacional Electoral "Partidos Reconocidos: Octubre 2014", en http://www.electoral.gov.ar/pdf/partidos_reconocidos.pdf

En los otros cinco países analizados (Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Perú) sí pueden existir organizaciones políticas truncadas, desde el momento en que la ley admite la existencia de organizaciones electorales únicamente subnacionales. Pero en todos ellos menos en Argentina, así como la legislación admite los partidos truncados, también puede dar lugar a partidos integrados o divididos, al dotar a los partidos nacionales de la capacidad de presentar candidaturas en todos los niveles de competencia. Esto es particularmente así en Colombia, donde la posibilidad de generar organizaciones que compitan sólo en el nivel local está restringida a la recolección de firmas para la postulación de candidatos. En Costa Rica, México y Perú la ley, en cambio, admite la existencia de organizaciones de naturaleza subnacional de carácter más permanente e institucionalizado (partidos provinciales y cantonales en Costa Rica, partidos locales en México, movimientos y organizaciones políticas en Perú).

Argentina se distingue de estos países por el hecho de que su legislación únicamente reconoce a los partidos nacionales la facultad de presentar candidatos al ejecutivo nacional. En cambio, al poner en manos de los partidos de distrito (que pueden ser tanto en ramas provinciales de partidos nacionales como partidos de una sola provincia, pero que en todos los casos tienen existencia jurídica diferenciada) la facultad exclusiva de presentar candidatos para el Congreso Nacional, el esquema argentino alienta la existencia de partidos truncados y divididos, pero difícilmente integrados.

b. El *timing* electoral

Mientras que la naturaleza jurídica de los partidos permite identificar las condiciones para el surgimiento de partidos truncados, las siguientes

dimensiones refieren en todos los casos a partidos que tienen presencia tanto en la arena nacional como en la subnacional, y por lo tanto de lo que se trata es de observar cómo generan incentivos para que las diferentes ramas de los partidos actúen de modo más integrado o dividido.

Al respecto, es preciso observar lo que ocurre con el calendario electoral. En tiempos recientes se ha presentado evidencia respecto a que la simultaneidad o separación de elecciones tiene un efecto importante sobre el nivel de nacionalización de los sistemas de partidos (Alfaro Redondo, 2010; Molina, 2001).

En este punto, Brasil se distingue de todo el resto de los países analizados por ser el único en el cual las elecciones para los diferentes niveles de gobierno se realizan en forma simultánea. De acuerdo a la propia Constitución federal brasilera todas las elecciones para cargos de elección popular se realizan el último domingo de octubre del año en que expiran los mandatos. Inclusive la segunda vuelta, en caso de ser necesaria, coincide para elecciones presidenciales y de gobernadores, el último domingo de octubre.

En ninguno de los otros países existe una disposición similar, lo cual deja a Brasil como el país que, en esta dimensión, alienta en mayor grado la integración vertical. Pero en el conjunto de los seis países restantes, cabe distinguir a aquellos donde el esquema legal deja margen para la simultaneidad de otros en los que la simultaneidad está legalmente impedida.

Son los otros dos grandes países federales de la región, Argentina y México, los que permiten la simultaneidad, mientras que en los restantes cinco países la ley dispone la separación de elecciones. Claro que esto es

así precisamente porque Argentina y México son los únicos países de la región que dejan la legislación electoral en manos de las unidades federativas, y esto incluye la potestad de fijar las fechas de las elecciones subnacionales. De este modo, en estos dos países los estados pueden optar por realizar las elecciones para cargos locales conjuntamente con las nacionales o, por el contrario, separarlas. En ninguno de los otros países existe esta posibilidad.

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia, "La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección...", mientras que "la del Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales" (Art. 262). Esto supone la existencia de tres fechas electorales. Una para elegir al Congreso (segundo domingo de marzo), la otra para elegir al presidente y vicepresidente (último domingo de mayo del mismo año en que se elige el Congreso), y una tercera para elegir cargos departamentales y municipales. Entre 1991 y 2002 los mandatos de autoridades subnacionales eran de tres años, por lo cual la distancia respecto a las elecciones nacionales (que se realizan cada cuatro años) era variable. Pero desde la reforma constitucional de 2002 también las autoridades subnacionales tienen un mandato de cuatro años. Esto ha llevado a que desde 2002 las elecciones para cargos departamentales se realicen siempre un año después de las nacionales.

En Costa Rica tanto las autoridades nacionales como municipales tienen un mandato de cuatro años. Pero el Código Electoral establece que las elecciones para presidente, vicepresidente y diputados a la Asamblea Legislativa se eligen el primer domingo de febrero del año en que expiran los mandatos, mientras que las elecciones municipales (que hasta 1998 eran concurrentes con las nacionales), se realizan también el primer

domingo de febrero, pero dos años después de las elecciones nacionales (Art. 150). Es decir, que existe la máxima separación posible en el tiempo entre elecciones nacionales y municipales.

También en Perú las elecciones nacionales están legalmente separadas de las subnacionales. Por un lado, la Ley de Elecciones establece que presidente, vicepresidente y congresistas nacionales se eligen conjuntamente el segundo domingo del mes de abril (Arts. 16 y 20). Mientras tanto, la ley de elecciones regionales y la ley de elecciones municipales disponen que las autoridades departamentales y municipales se elijan el primer domingo del mes de octubre del año en que expiran los mandatos. En los hechos esto ha llevado a que las elecciones subnacionales se realicen con un año y medio de antelación a la elección nacional, una distancia suficiente como para que ambos procesos electorales se desarrollen en forma diferenciada.

En Uruguay también existe una separación legal de las elecciones nacionales y departamentales. En este caso, la Constitución establece el último domingo de octubre como fecha de las elecciones nacionales tanto ejecutivas como legislativas. La misma Constitución dispone que la elección de los intendentes y miembros de las juntas departamentales se realice el segundo domingo del mes de mayo siguiente a las elecciones nacionales. De modo que a diferencia de lo que ocurre en Costa Rica, Colombia y Perú, la separación de fechas que prevé el esquema legal uruguayo parece algo menos tajante, en el sentido de que puede especularse con que los resultados de la elección nacional tienen impacto directo sobre la dinámica de la campaña departamental. Aun así, analistas de la política uruguaya han estimado que la reforma constitucional de 1996, al separar la fecha de las elecciones departamentales de las nacionales, modificó estructuralmente la relación entre los actores

partidarios, incentivando la autonomía de las agrupaciones departamentales de los partidos (Vairo, 2008).

Como se adelantó más arriba, los casos de México y Argentina se diferencian del resto porque, como componente propio del federalismo electoral, cada unidad federativa cuenta con la potestad de definir su calendario electoral.

En México la fecha de las elecciones federales está fijada legalmente para el primer domingo de julio cada tres años. El presidente es elegido cada seis años en forma simultánea con el Congreso, pero a su vez la Cámara de Diputados se renueva cada tres años. Cada estado de la federación fija su propio calendario electoral, aun cuando los mandatos de sus autoridades son invariables (seis años los gobernadores, tres años los diputados estatales). Una buena cantidad de estados de la federación ha establecido legalmente la simultaneidad entre la elección estatal y la federal. De modo que tanto en 2012 como en 2015 las elecciones federales se realizaron en forma simultánea con las de 17 estados, algo más de la mitad de los estados mexicanos (incluyendo a algunos de los más poblados como el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco). De todos modos, conviene enfatizar que esta simultaneidad ha sido una decisión política de los propios estados.

En Argentina las elecciones nacionales (presidenciales, cada cuatro años, y legislativas nacionales, cada dos) están fijadas para el último domingo de octubre. En cambio, y a diferencia de lo que ocurre en los estados mexicanos, las provincias argentinas no han establecido legalmente una fecha electoral, dejando esta potestad en manos de la

discrecionalidad de los gobernadores (Oliveros y Scherlis, 2004)⁴. Esto les permite a los jefes ejecutivos unificar las elecciones provinciales con las nacionales o separarlas según su propia conveniencia. En 2007 nueve de las 24 provincias argentinas eligieron gobernador al mismo tiempo que se votaba para presidente y legisladores nacionales, mientras que en 2011 el número se elevó a 10. Una mayoría de provincias, en cambio, decidió en ambos casos realizar sus elecciones en una fecha diferente a las nacionales.

Así, luego de Brasil, que es sin dudas el país cuya regulación del *timing* electoral alienta con mayor fuerza la integración vertical de los partidos, y aunque a mucha distancia del caso brasilero; los esquemas regulatorios de Argentina y México podrían ser vistos como los más proclives a la integración. Esto puede parecer paradójico, porque precisamente es un elemento del fuerte federalismo electoral lo que lleva a esta situación. Argentina y México son los únicos dos países que dejan en manos de las autoridades subnacionales decidir cuándo harán sus elecciones, y en verdad esto podría ser considerado sencillamente como ausencia de simultaneidad. Pero precisamente, en las últimas décadas ha habido una fuerte tendencia en América Latina a establecer la separación de las elecciones nacionales de las subnacionales, y una gran parte de los países en los que la regulación electoral está en manos de las autoridades nacionales han seguido ese camino. Tal es justamente el caso de Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay. En cambio, al dejar en manos de las unidades federativas la facultad de unificar o desdoblar las elecciones de diferente nivel, los esquemas legislativos de Argentina y México

⁴ Sólo una provincia, Salta, tiene fijada una fecha cierta por ley. En algunos otros pocos casos hay disposiciones sobre la necesidad de realizar la elección en forma separada de la nacional. En la gran mayoría de los casos, de todos modos, los gobernadores tienen discrecionalidad dentro de un amplio período anterior a la fecha de expiración de los mandatos.

aparecen en este terreno como algo más favorables a la integración vertical que los de estos otros países.

Pero, por otra parte, en Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay, las elecciones subnacionales se realizan mayormente el mismo día en todos los distritos del país, lo cual tiende a darle a la elección un carácter más nacionalizado. En cambio, como se ve en la tabla 2, en México y Argentina cada estado o provincia puede tener elecciones subnacionales en una fecha diferente, lo cual naturalmente tiende a escindir cada proceso electoral de la dinámica nacional. Y de hecho, esto ocurre en una medida importante en Argentina: en 2011 las provincias argentinas eligieron a su gobernador y a sus legislaturas provinciales en 13 fechas diferentes a lo largo del año. Este segundo elemento, la no simultaneidad entre todas las elecciones subnacionales, pone a Argentina y México en una escala por debajo del resto de los países analizados en cuanto al estímulo a la integración vertical.

Tabla 2

Timing entre elecciones nacionales y subnacionales, y entre elecciones subnacionales de diferentes distritos

	Timing elecciones nacionales – subnacionales	Timing elecciones subnacionales entre distritos
Brasil	Unificadas	Unificadas
Uruguay	Separadas	
Colombia		
Perú		
Costa Rica		
México	Sujeto a la decisión de cada uno de los estados y provincias	
Argentina		

Nota: Elaboración propia con base en el análisis de las legislaciones vigentes.

En suma, tal como lo sintetiza la tabla 2, en este punto Brasil aparece como un caso claramente separado del resto, con elecciones nacionales y subnacionales unificadas por mandato constitucional. En Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay las elecciones nacionales son en fecha separada de las subnacionales (con los casos de Costa Rica y Perú como aquellos en los que esta separación es más marcada por la distancia temporal), pero todas las elecciones subnacionales se realizan en igual fecha. Finalmente, en Argentina y México cada estado o provincia define la fecha de su elección, pudiendo hacerla coincidir o no con la elección nacional, pero a la vez generando la posibilidad de que las elecciones subnacionales en los distintos distritos se realicen en diferentes fechas.

5. CONFORMACIÓN DE ALIANZAS ELECTORALES

La conformación de alianzas suele constituir uno de los elementos más relevantes en la estrategia electoral de un partido. La legislación puede alentar la integración o la división vertical distribuyendo poderes decisorios entre las diferentes ramas respecto a la conformación de coaliciones o alianzas electorales. En un extremo, podría negar la posibilidad de que las ramas subnacionales puedan tomar decisiones respecto a este tema, por ejemplo dejando en manos de las direcciones nacionales de los partidos el poder de definir las alianzas para todos los niveles de competencia. En el otro, podría presentarse un marco legal en el cual las ramas subnacionales de los partidos deciden sobre las alianzas en sus distritos sin necesidad de autorización alguna. Una posición intermedia consiste en permitir que en el nivel subnacional se formen alianzas específicas, diferentes a las de la arena nacional, pero exigiendo que estas sean aprobadas por los órganos nacionales de los partidos. Las tres opciones están presentes en el conjunto de países analizados.

Como puede observarse en la tabla 3, Perú y Uruguay son los países cuya legislación sobre alianzas electorales alienta en mayor medida la integración vertical. En Uruguay no existe la figura jurídica de la alianza electoral. Los partidos que quieran concurrir con candidaturas comunes a elección deben formar un nuevo partido o lema, según la jerga uruguaya en la materia. En otras palabras, no hay modo de que las agrupaciones departamentales de los partidos uruguayos conformen alianzas para competir en los diferentes departamentos.

Al respecto es curioso, pero también ilustrativo del marco legal, lo ocurrido en el proceso electoral 2014-2015, cuando los partidos Nacional y Colorado decidieron forjar una alianza electoral para disputar las elecciones por la intendencia de Montevideo. Dado que, justamente, no es posible para los partidos uruguayos crear una alianza ni constituir lo que la ley uruguaya llama un lema en el nivel departamental, nacionales y colorados decidieron valerse de un número de sus respectivos miembros para conformar un nuevo partido nacional al que llamaron "Partido de la Concertación". Aunque este Partido de la Concertación adquirió con su reconocimiento la capacidad para competir en elecciones nacionales, sus autoridades, de acuerdo al plan trazado, decidieron abstenerse de la elección nacional para, en cambio, presentarse en las elecciones departamentales de Montevideo. Al mismo tiempo, las agrupaciones departamentales del Partido Blanco y del Partido Colorado en Montevideo decidieron no presentar candidaturas para, obviamente, apoyar a los candidatos de la Concertación. Se trató de un artilugio que permitió en los hechos constituir una alianza departamental, pero todo el montaje precisamente ilustra lo que aquí interesa destacar. Y esto es que, en definitiva, la normativa uruguaya determina la imposibilidad de las ramas subnacionales de concertar sus propias estrategias de alianzas.

La legislación peruana, a diferencia de la uruguaya, sí contempla la realización de alianzas electorales. Pero estas son definidas por los partidos a nivel nacional y rigen para todas las regiones del país. Para los fines del objeto de este artículo, el efecto es, entonces, el mismo en Perú que en Uruguay: no hay posibilidad de que las ramas subnacionales de los partidos peruanos desarrollen estrategias diferenciadas y autónomas en términos de alianzas electorales.

En los otros cinco países analizados sí pueden forjarse coaliciones específicas por distrito y tipo de elección, pero las legislaciones difieren en cuál es el margen de autonomía del que gozan las ramas subnacionales para definir sus propias estrategias.

Tabla 3

Autonomía de los órganos subnacionales para conformar alianzas electorales

País	Tipo de alianza
Uruguay	No hay alianzas. Los lemas se forman en el nivel nacional.
Perú	Las alianzas entre partidos nacionales tienen extensión nacional y las definen los órganos nacionales.
Costa Rica	Puede haber alianzas subnacionales, pero son habilitadas por los órganos nacionales de los partidos.
Colombia	
Brasil	
México	Los órganos subnacionales conforman alianzas según sus conveniencias, pero los órganos nacionales deben prestar acuerdo.
Argentina	Los órganos subnacionales tienen total autonomía para concertar alianzas para cargos subnacionales, y amplia autonomía para concertar alianzas para legisladores nacionales en cada distrito (solo sujetos a una improbable intervención de los órganos nacionales).

Nota: Elaboración propia con base en el análisis de las legislaciones vigentes.

En Colombia y Costa Rica la ley impone la aprobación de las direcciones nacionales de los partidos para las alianzas subnacionales. Precisamente el Código Electoral de Costa Rica aprobado en 2009 incorporó la figura de la coalición parcial, mediante la cual dos o más partidos presentan candidaturas comunes solo en algunas de las circunscripciones electorales del país (Jacobo y Chavarría, 2010). Pero esta decisión corresponde a la asamblea nacional de los partidos. El artículo 70 del Código Electoral costarricense dispone que los partidos políticos nacionales deben contar con una asamblea nacional, con asambleas provinciales (una en cada provincia) y asambleas cantonales (una en cada cantón), pudiendo siempre la asamblea nacional revisar las actuaciones de las otras asambleas.

Similarmente, en Colombia es posible para los partidos concertar alianzas electorales específicas, aunque sólo para los cargos de elección uninominal (presidente, gobernador, alcalde). Similarmente a lo que ocurre en Costa Rica, la ley de partidos de Colombia, aprobada en 2011, dispone que estas coaliciones son inscriptas por los partidos nacionales (Art. 29). Así, por poner tan solo un ejemplo, Álvaro Cruz Vargas ganó en 2011 la gobernación de Cundinamarca por una alianza entre el Partido de la U, Cambio Radical, Partido Conservador y Partido Liberal. Aunque el acuerdo fuera promovido por actores locales, las direcciones nacionales de todos estos partidos debieron acordar el apoyo común para la candidatura a la gobernación de Cundinamarca.

México y Brasil pueden ser ubicados apenas un escalón detrás de Uruguay y Perú. De hecho, en estos dos países la presencia de coaliciones subnacionales, incongruentes entre sí e incongruentes también con las que se acuerdan en el nivel nacional es, por demás, habitual. Pero aun

así, en estas dos federaciones la ley dota al órgano nacional de capacidades para vetar las decisiones tomadas por los órganos regionales.

En el caso de México, el hecho de que partidos con propuestas aparentemente antagónicas acuerden competir conjuntamente y apoyar a los mismos candidatos en algunos estados ha merecido importantes estudios específicos (por ejemplo Reynoso, 2011). Pero en general no se ha resaltado suficientemente que ello ocurre, de acuerdo a la ley, con el aval de las direcciones nacionales de los partidos. En efecto, el artículo 43 de la Ley General de Partidos Políticos mexicana dispone que los partidos nacionales cuenten con un comité nacional u órgano equivalente, que tendrá "facultades ejecutivas, de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas". Entre las instancias que la ley explicita como decisiones que requieren la aprobación de la dirección nacional del partido se encuentra la de la formación de coaliciones en cualquier nivel de competencia. Así surge del artículo 23, inciso f, de la misma ley, la cual dispone entre los derechos de los partidos políticos el de "formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el estatuto de cada uno de los partidos..." y del artículo 89.1.a, que exige a los partidos que pretendan coaligarse "acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional...".

Los códigos electorales estatales mexicanos se ajustan a estas disposiciones al regular las coaliciones o candidaturas comunes a nivel local. En muchas ocasiones exigen que estos acuerdos de nivel estatal sean aprobados por los órganos competentes de los partidos (es decir, por las autoridades nacionales), y en algunas otras explícitamente se habla de las autoridades nacionales de los partidos.

En Brasil las alianzas electorales estatales que reúnen a partidos, que a su vez compiten entre sí en el nivel nacional, forman parte del paisaje político tradicional. A propósito de ello, conviene recordar que para las elecciones de 2002 y 2006 rigió en Brasil la así llamada verticalización de las alianzas, surgida de una resolución del Tribunal Superior Electoral (TSE). La resolución ordenó que “los partidos políticos que establecieran coalición para la elección de presidente de la república no podrán formar coaliciones para elección de gobernador de estado o del distrito federal, senador, diputado federal y diputado estadual o distrital con otros partidos políticos que tengan, aisladamente o en otra alianza, otro candidato para la elección presidencial”. El TSE brasilero basó esta decisión en primer lugar, en el carácter nacional que tienen los partidos en Brasil de acuerdo al artículo 17 de la Constitución Federal. Pero el TSE fue más allá al fundamentar la decisión y se refirió a la necesidad de dotar de consistencia ideológica a las coaliciones electorales, así como también a la necesidad de evitar la confusión que generan las alianzas incongruentes entre diferentes niveles y categorías de cargos. En palabras del profesor de la Universidad de Brasilia David Fleischer, la resolución apuntaba a “poner orden en el gallinero electoral brasilero” (2007). Ese poner orden implicaba dotar al nivel nacional del partido del poder de definir una única alianza que debería ser replicada en cada estado, tanto para cargos legislativos nacionales como para los cargos subnacionales. El objetivo de la resolución era, por lo tanto, alentar la integración vertical de los partidos, integración que se veía severamente afectada por el fenómeno de las alianzas cruzadas o incongruentes.

En todo caso, la resolución fue finalmente reemplazada por una enmienda constitucional que explícitamente habilitó la posibilidad de que los partidos conformaran alianzas disímiles o incongruentes en las diferentes arenas electorales, devolviendo en los hechos a las

organizaciones estatales la plena capacidad de fijar sus estrategias en este plano. En consecuencia, tal como venía ocurriendo antes de 2002, las alianzas incongruentes son una práctica corriente en Brasil⁵.

Pero, al igual que en México, aunque con algo menos de énfasis, también la legislación brasilera consagra el derecho de las direcciones nacionales de los partidos de controlar cómo se forman las coaliciones en el plano subnacional.

En principio, la ley de partidos brasilera se refiere a la existencia de directorios nacionales, estatales y municipales, y precisa como criterio general que son los propios partidos los que definen en sus estatutos la distribución de competencias entre estos diferentes órganos (Arts. 14 y 15 inc. iv). En esta misma línea, la ley de elecciones dispone que las normas para formar coaliciones se definan en los estatutos de cada partido. Sin embargo, en el mismo artículo 7 de esta ley se establece que en caso de omisión en el estatuto partidario, le cabrá al órgano de dirección nacional del partido definir estos criterios. Y, más importante, de acuerdo al inciso 2 del mismo artículo, el órgano de nivel nacional puede imponer su criterio respecto a las coaliciones sobre el órgano de nivel estatal si surgieran controversias entre ellos. Haciéndose eco de esta disposición legal, los principales partidos brasileros incluyen en sus estatutos la potestad del órgano nacional para intervenir y disolver a los órganos estatales y municipales⁶.

⁵ Aunque en lo que respecta a las elecciones a gobernador, habría en los últimos años una creciente tendencia a la congruencia, con el PT liderando coaliciones de centroizquierda con un conjunto estable de partidos, y el PSDB liderando coaliciones de centroderecha con otro conjunto. El PMDB participa en uno u otro grupo según el estado (Limongi y Cortez, 2010).

⁶ Tanto los estatutos del PMDB, como los del PT y PSDB definen amplias facultades para que los órganos nacionales puedan intervenir e incluso disolver a las organizaciones estatales y municipales.

Argentina se ubica, por último, como el país cuyo régimen legal ofrece un mayor margen para la división partidaria en términos verticales. Como antes se vio, en Argentina existe por un lado el partido de nivel provincial, y por otro el de nivel de distrito. Esta distinción es sobre todo de tipo jurídico, y en los hechos ambas instituciones refieren a una misma organización, una de las cuales (la de distrito) presenta candidaturas a diputados y senadores nacionales, mientras la otra (la provincial) presenta candidaturas para los cargos provinciales. El punto es que en ambos casos las decisiones sobre alianzas están en manos de la organización subnacional. En otras palabras, la ley argentina reconoce a las ramas subnacionales de los partidos argentinos el derecho a definir en forma autónoma sus estrategias de alianzas electorales, no sólo para los cargos provinciales, sino también para los cargos legislativos nacionales⁷.

De todos modos, en el caso del partido de distrito, la ley prevé la posibilidad extrema de que sea intervenido por la dirección nacional partidaria en caso de fuerte conflicto entre ambas. En cambio, el partido provincial actúa en términos jurídicos como una entidad completamente autónoma, de modo que la ley no prevé ningún mecanismo por el cual sus decisiones deban ser aprobadas o siquiera consensuadas con el nivel nacional del partido.

Por supuesto que en los hechos, cuando se trata de partidos nacionales que cuentan a su vez con expresiones provinciales, el partido conforma una única organización, y así lo reconocen los propios estatutos partidarios. Sin embargo, estos suelen ser particularmente cuidadosos

⁷ De allí la frase del líder del Partido Socialista, Hermes Binner, citada en Clérico y Scherlis (2013), respecto a la posibilidad de una alianza con la Unión Cívica Radical: "Estamos en marcha a un acuerdo nacional, pero son elecciones legislativas y por tanto es necesario que cada distrito defina su política de alianzas según su realidad económica y social". En otros términos, los actores políticos argentinos asumen que las alianzas para las elecciones legislativas nacionales las definen las ramas subnacionales de los partidos. La misma frase sonaría absurda en varios otros de los países aquí observados. Lo cual muestra de qué modo las reglas pueden, a veces, conformar el horizonte de posibilidades para los actores políticos.

–mucho más que sus pares brasileros o mexicanos- a la hora de fijar las potestades de las autoridades nacionales sobre las organizaciones provinciales⁸.

En definitiva, en lo que hace a la autonomía que la ley prevé para las ramas subnacionales de los partidos a efectos de desarrollar sus propias estrategias aliancistas, encontramos que esta es inexistente en Uruguay y Perú, muy baja en Costa Rica y Colombia, más amplia pero todavía subordinada al acuerdo del partido nacional en Brasil y México, y plena en Argentina, incluyendo allí también una importante autonomía para definir alianzas para las elecciones legislativas nacionales.

6. FINANCIAMIENTO

Una última dimensión que se debe observar refiere a la distribución del financiamiento público entre las diferentes ramas de los partidos. En las últimas décadas todos los países analizados han implementado la distribución de fondos públicos para los partidos. En algunos casos los subsidios públicos han alcanzado un volumen importante, incidiendo en la dinámica de la competencia (por ejemplo sobre el caso mexicano, véase Córdova Vianello, 2011). En ese contexto, tal como sugieren Kevin Casas y Daniel Zovatto (2011), conocer cuál es el actor partidario que recibe el subsidio directo del estado es una de las cuestiones centrales para comprender el funcionamiento y potenciales efectos de cualquier régimen de financiamiento público. Al decidir cómo distribuir este financiamiento entre el nivel nacional y subnacional de los partidos, la ley puede incidir significativamente en el balance de poder entre estos niveles.

⁸ Por ejemplo los estatutos del más antiguo de los partidos argentinos, la Unión Cívica Radical, facultan a su Convención Nacional a intervenir los órganos de dirección provinciales, pero sólo cuando “no cumplan las resoluciones de los órganos centrales en materias de competencia nacional” (Artículo 8, inc. i). Esto refuerza la idea de que en materia de elecciones provinciales, son los propios órganos provinciales los que deciden.

En términos generales, los regímenes de financiamiento público en el mundo tienden a otorgar los fondos a las estructuras nacionales de los partidos, destacándose algunos casos como Canadá o Austria en los cuales los órganos subnacionales también son receptores de subsidios estatales (Casas y Zovatto, 2011). Como en seguida se verá, también en América Latina algunos países contemplan el financiamiento de las ramas subnacionales.

Por otro lado, la ley puede facultar a las ramas subnacionales para recaudar fondos privados o, en cambio, puede concentrar esa capacidad en el partido nacional, el cual en todo caso dispondrá luego cómo distribuir ese dinero entre los diferentes niveles del partido. En los siguientes párrafos observamos estas dos cuestiones.

De acuerdo a los dos aspectos aquí contemplados, Perú es el país cuya legislación sobre financiamiento partidario favorece en mayor medida la integración vertical. La ley de partidos prevé un subsidio estatal a los partidos nacionales, como así también la posibilidad de que estos recauden fondos privados. Para ambos casos la norma explícitamente establece que “La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia exclusiva de la Tesorería” [del partido nacional] (Art. 32). En tanto, las leyes de elecciones regionales y municipales no contienen disposiciones sobre subsidios directos. En definitiva, según la ley peruana los fondos de los partidos políticos son controlados por la organización nacional del partido.

La ley costarricense prevé contribuciones estatales directas para los partidos nacionales, provinciales y cantonales (artículos 99 y 100 del Código Electoral). Vale recordar que por partidos provinciales la ley de Costa Rica refiere a aquellos que están constituidos sólo en una provincia

pero que pueden competir por cargos legislativos nacionales. En cambio las secciones subnacionales de los partidos nacionales costarricenses dependen de cómo los organismos de la dirección nacional partidaria deciden distribuir los fondos. También conviene aclarar que si bien es cierto que a partir de 2009, con la sanción del nuevo Código Electoral, se instrumentó una contribución estatal para el gasto en elecciones municipales, en el caso de los partidos nacionales que participan de elecciones municipales el dinero se transfiere al partido nacional, y no a cada uno de sus órganos municipales directamente.

De igual modo, la ley en Costa Rica establece que las contribuciones privadas deben hacerse a la cuenta del partido, y no a cuentas que pudieran tener las ramas subnacionales, ni a candidatos específicos. Es posible realizar aportes a las precandidaturas, para lo cual se debe nombrar una persona encargada de esa recaudación. Los fondos específicos se deben realizar en la cuenta única del partido político, pero, se entregarán a cada precandidato (artículo 127 Código Electoral). Por supuesto, como en muchos otros países, se han detectado masivas violaciones a esta legislación, incluyendo "redes paralelas de recaudación de fondos al margen de las estructuras partidarias formales..." (Sobrado González, 2011, p. 251), pero el punto que aquí observamos es que establece la ley al respecto, asumiendo que en materia de financiamiento la norma muchas veces está alejada de la práctica.

Brasil y Colombia se asemejan a Costa Rica y Perú en tanto en todos estos países los subsidios directos son receptados por las organizaciones

nacionales de los partidos, y son los propios estatutos partidarios los que definen cómo se distribuyen los fondos al interior de la organización⁹.

Pero lo que diferencia a Brasil y Colombia de los casos antes observados es que las direcciones estatales y municipales, en el caso de Brasil; y los candidatos particulares y listas de las circunscripciones, en el caso de Colombia, pueden recaudar fondos privados en forma autónoma, dentro de las limitaciones que impone la ley en términos de montos o probables aportantes.

Uruguay es el primero de los países observados en el que encontramos financiamiento estatal directo para actores subnacionales de organizaciones nacionales. La ley de partidos uruguaya, aprobada en 2009, establece que el financiamiento estatal para campañas cubre tanto las elecciones nacionales como las departamentales. En el primer caso, los fondos se otorgan a los candidatos presidenciales y a las listas de senadores y diputados (que, recordemos, de acuerdo a la ley electoral uruguaya pueden ser más de una por cada partido o lema). En el caso de las elecciones departamentales, los fondos se entregan a los candidatos a la intendencia. Ciertamente, la contribución para las departamentales es muy inferior a la que tiene lugar para las nacionales (nueve veces menor), pero el hecho en sí, más allá de la cantidad, es que se establece un subsidio directo para los actores subnacionales.

En cambio, el financiamiento público para gastos permanentes previsto por la ley uruguaya es sólo para los partidos nacionales, los

⁹ El artículo 15.viii de la ley de partidos de Brasil deja en manos de los estatutos partidarios determinar cómo se distribuyen entre los órganos de diferente nivel los recursos del fondo partidario. Así, por ejemplo, el estatuto del PT establece que tras restar el 20% para actividades de investigación y formación, el resto se distribuye: 60% para nivel nacional y 40% para niveles estatales. En cambio, el del PSDB determina que –también restando el 20% destinado a formación– el dinero se reparte en partes iguales, 50% para el partido nacional y el otro 50% para los niveles estatales.

cuales deben a su vez determinar cómo lo distribuyen entre sus diferentes órganos o agrupaciones (Art. 39 de la ley 18845).

En cuanto a las donaciones privadas, tal como ocurre en Brasil y Colombia, también en Uruguay pueden ser receptadas por agentes partidarios subnacionales. La ley admite que las donaciones se dirijan al partido nacional, a sectores internos de los propios partidos, o a listas de candidatos.

México va un paso más allá en cuanto a la capacidad de las ramas subnacionales de los partidos para obtener autonomía financiera. La legislación federal mexicana garantiza a los partidos nacionales un abundante financiamiento tanto para el sostenimiento de actividades ordinarias como para gastos de campaña¹⁰. A diferencia de lo que ocurre en Brasil, la ley mexicana no refiere a la distribución del dinero al interior de las organizaciones. Pero, en cambio, la Ley General de Partidos Políticos insta a los estados a fijar las reglas que organicen un régimen de financiamiento público para las ramas locales de los partidos nacionales (Art. 52.2). Esto se verifica luego en la existencia, en cada una de las 32 entidades federativas, de un régimen específico de financiamiento público. En términos generales, puede observarse que la gran mayoría de los estados mexicanos replica, en su legislación electoral, los criterios definidos en la ley federal, estableciendo por un lado un fondo para gastos corrientes y, por otro, subsidios específicos para la campaña. Las leyes

¹⁰ México es seguramente el país de América Latina sobre cuyo régimen de financiamiento público más se ha escrito en las últimas décadas, tanto por los montos involucrados, por los escándalos revelados a lo largo del tiempo, por la acción de las autoridades electorales al respecto (incluyendo las millonarias sanciones aplicadas en varias oportunidades), como por las sucesivas y continuas reformas. Incluso, tal como lo sugiere Flores Andrade (2005), el aumento del financiamiento público explica el creciente surgimiento de nuevos partidos en México desde la década de 1990, y las concomitantes reformas elevando los requisitos para la conformación de partidos (Scherlis, 2014).

estadales también definen las condiciones del financiamiento privado, que en todos los casos está permitido para los actores subnacionales.

De modo que el caso mexicano se diferencia de todos los anteriores por tener claramente asignado un régimen de financiamiento público para los partidos nacionales y otro definido por cada una de las entidades federativas, pero que en todos los casos incluye un subsidio para gastos corrientes y otro para gastos de campaña, para los actores subnacionales, los cuales a su vez pueden recaudar fondos privados.

Una vez más el caso argentino se presenta como el más proclive a la división vertical de las organizaciones partidarias nacionales y, una vez más, requiere ciertas especificaciones. Como se ha reiterado, en Argentina las secciones subnacionales de los partidos nacionales cuentan con dos instancias jurídicas. Por un lado, están constituidos como partidos de distrito, regulados por la ley nacional. Por otro lado, están constituidos como partidos provinciales, regulados exclusivamente por la legislación provincial, y por medio de los cuales se compite por los cargos provinciales.

La ley nacional de financiamiento político establece, al igual que en muchos otros casos, un fondo permanente y un financiamiento específico para campañas electorales. En el caso del fondo permanente, según el artículo 10 de la ley de financiamiento (Ley 26215, 2007), del dinero que le corresponde a cada partido, un 20% se destina a las autoridades nacionales, mientras que el 80% restante se distribuye entre las autoridades de los partidos de distrito.

En el caso del dinero que se distribuye para campañas, existe una partida asignada para la elección presidencial que se entrega al órgano nacional del partido, mientras que las partidas correspondientes a las

elecciones de diputados y senadores se dirigen un 80% a los partidos de distrito y sólo un 20% al partido nacional (Art. 38).

Esto hace de Argentina el único caso en el cual el grueso de los aportes estatales, tanto de los permanentes como de los destinados a las campañas electorales de legisladores nacionales, son receptados por las ramas subnacionales de los partidos, los así llamados partidos de distrito.

Por otro lado, los partidos provinciales están regulados por las legislaciones de cada una de las provincias, la gran mayoría de las cuales contempla alguna forma de financiamiento público para los partidos. En la mayor parte de los casos la ley electoral provincial contempla aportes para gastos ordinarios bajo el nombre de fondo partidario permanente. En otros hay aportes para campañas y en unos pocos se prevén ambos tipos de gastos¹¹. Sólo dos de las 24 provincias (Chubut y Corrientes) no establecen ningún tipo de financiamiento público para los partidos provinciales. En todos los casos las legislaciones electorales provinciales habilitan a los partidos para recaudar fondos privados.

Esto implica que las ramas subnacionales reciben por un lado el dinero proveniente del gobierno federal (tanto para gastos corrientes como para campañas de legisladores nacionales) y por otro, en la mayor parte de las provincias, reciben también subsidios directos, de menor cuantía, otorgados por los gobiernos provinciales.

En definitiva, al igual que lo observado en otras dimensiones, también en el campo del financiamiento puede notarse una importante variación entre los esquemas legales de los siete países analizados. Tal

¹¹ De las 24 provincias/distritos, 19 tienen disposiciones referentes a subsidios para gastos corrientes; un distrito (la Ciudad de Buenos Aires) contempla aportes para las campañas; y otros dos (Córdoba y Santiago del Estero) cuentan con aportes tanto para gastos corrientes como para campañas.

como se resume en la tabla 4, en Perú la ley asigna subsidios directos únicamente a los órganos nacionales de los partidos, los cuales a su vez son los únicos habilitados para recaudar fondos privados. En Costa Rica como se mencionó anteriormente el subsidio se da tanto a partidos nacionales, como regionales. En Colombia y en Brasil también los fondos públicos van al partido nacional, pero los órganos subnacionales pueden recaudar fondos privados.

Tabla 4

Distribución de financiamiento público y facultades para recaudar fondos privados según las legislaciones

País	Distribución de subsidios estatales	Facultades para recaudar fondos privados
Perú	Sólo la dirección nacional de los partidos	Organización nacional y subnacional
Costa Rica		
Costa Rica	Organización nacional y subnacional	
Colombia	Sólo la organización nacional	
Brasil		
Uruguay	Actores nacionales y (en mucha menor medida y sólo para gastos de campaña) subnacionales	
México	Actores nacionales y subnacionales	
Argentina	Organización subnacional y (en mucha menor medida) organización nacional	

Nota: Elaboración propia con base en el análisis de las legislaciones vigentes.

En Uruguay el Estado otorga un subsidio directo tanto a los candidatos y a las listas nacionales como a los departamentales, aunque este último en un monto muy inferior. Los actores subnacionales uruguayos pueden también recaudar fondos privados. Por último, en Argentina y México la ley establece la distribución de fondos públicos para las ramas nacionales y subnacionales. Pero, mientras en México la ley federal determina la distribución de fondos para el nivel nacional y las leyes estatales se ocupan de garantizar los fondos para las ramas

subnacionales; en Argentina, la propia ley nacional dispone que la mayor parte de los subsidios públicos sean receptados por las ramas provinciales de los partidos, más allá de que luego existan también subsidios garantizados por las leyes provinciales.

7. CONCLUSIONES

La comparación de la legislación de siete países latinoamericanos permite observar cómo diferentes esquemas legales ofrecen condiciones y estímulos muy diversos respecto a la integración vertical de las organizaciones políticas. Aunque los países no se ordenan de igual modo en todas las dimensiones observadas, pueden extraerse algunas conclusiones generales.

Poco sorprendentemente, Argentina y México surgen como los dos países cuyas legislaciones brindan mayores posibilidades para una baja integración vertical. Se trata, precisamente, de los únicos dos países donde existe una legislación electoral y de partidos emanada de autoridades subnacionales. De todos modos, hay diferencias importantes entre ambos países, siendo Argentina el caso que propicia en mayor medida la baja integración.

Tanto México como Argentina permiten la existencia de partidos truncados pero mientras en México estos (los partidos locales) sólo pueden competir por cargos subnacionales, en Argentina (los partidos de distrito) pueden también postular candidatos para el Congreso nacional. En ambos países hay financiamiento público tanto para los órganos nacionales como para los subnacionales de los partidos; pero mientras en México la ley federal otorga el dinero a la dirección nacional y las entidades federativas distribuyen a nivel subnacional, en Argentina,

incluso el dinero distribuido por el estado nacional es receptado mayormente por las ramas subnacionales.

En ambos países los partidos subnacionales pueden concertar alianzas específicas en sus respectivos distritos, pero en México la ley exige la anuencia de los órganos nacionales de los partidos, lo que no ocurre en Argentina. En cuanto al *timing* electoral, Argentina y México ponen en manos de las unidades federativas la decisión de unificar o no las fechas electorales con las de nivel nacional. Pero mientras en México todos los estados definen esta opción en sus leyes electorales, en Argentina son los propios gobernadores provinciales los que, en cada ocasión, eligen si unificar o no.

Más sorprendente resulta que Brasil, el otro gran país federal, cuenta con uno de los esquemas legales que en mayor grado propicia la integración vertical de los partidos en toda la región. Es uno de los dos países del grupo observado que no concibe la existencia de partidos truncados, y el único que unifica el calendario electoral en un mismo día para las elecciones de todos los niveles. A su vez, si bien admite que las organizaciones subnacionales conformen sus alianzas a nivel estadual y municipal, impone la necesaria anuencia de los órganos nacionales de los partidos. Mientras que los fondos públicos son otorgados únicamente a las direcciones nacionales de los partidos.

También Uruguay cuenta con un esquema que favorece la integración vertical. En primer lugar, impidiendo el surgimiento de partidos departamentales y negando autonomía a las agrupaciones locales para forjar sus propias alianzas. La separación de las elecciones nacionales y departamentales instrumentada por la reforma constitucional de 1996 redujo el estímulo hacia la integración vertical, pero los cinco meses de

distancia siguen sugiriendo una importante influencia de la elección nacional sobre la local. También la asignación de fondos públicos directamente a las listas y a los candidatos locales reduce el estímulo hacia la integración, pero estos fondos son ínfimos en relación a lo otorgado a los actores nacionales.

Otros países cuentan con esquemas híbridos, con algunas dimensiones que favorecen la integración y otras que conspiran contra ella. Es el caso de Colombia, Costa Rica y Perú. Este último alienta la integración al impedir a los órganos subnacionales que definan alianzas por distrito, y al otorgar financiamiento público y habilitar para recaudar fondos privados únicamente a las instancias nacionales. Pero, por otro lado, alienta la división fijando una importante separación de las fechas electorales entre las distintas arenas. Y, sobre todo, la posibilidad de crear organizaciones truncadas (movimientos y organizaciones) ha tenido consecuencias deletéreas sobre la nacionalización del sistema partidario peruano.

Algo similar ocurre con Colombia, con algún incentivo más a la división vertical, al permitir a las ramas subnacionales la concertación de alianzas por distrito, aun cuando estas deban ser refrendadas por las autoridades nacionales.

También Costa Rica muestra elementos contradictorios. Por un lado el ya citado artículo 70 del Código Electoral impone la supremacía de las autoridades nacionales sobre las provinciales y cantonales de los partidos, en cualquier asunto atinente a la organización. También los fondos públicos son canalizados a través de la cuenta del órgano nacional del partido. Pero por otro lado, Costa Rica impone la separación de fechas electorales más drástica de todo el conjunto de países. Y, más importante,

habilita la creación de partidos truncados, los provinciales, a los que se habilita (único caso junto a Argentina) a postular candidatos para la Asamblea Legislativa nacional.

Huelga decir que estas normas no tienen siempre igual efecto en todos los países. Por ofrecer sólo un ejemplo, en Perú la admisión de las organizaciones regionales devino en un elemento crucial de la dinámica política del país, hasta el punto de que la gran mayoría de las elecciones subnacionales están actualmente dominadas por este tipo de organizaciones. En cambio en México, los partidos locales han tenido hasta aquí escaso éxito, y la política subnacional sigue dominada fundamentalmente por los partidos nacionales. Los efectos de las reglas partidarias y electorales, se sabe, dependerán de múltiples factores, y es así que reglas similares pueden tener efectos disímiles en diferentes contextos. Con todo, parece razonable pensar que esquemas legales tales como el de Argentina harán poco por evitar la baja integración vertical de los partidos, o que ciertas reformas, como por ejemplo la uruguaya, de separación de las fechas, aumentan la probabilidad de división vertical de las organizaciones.

Dada la preocupación que se ha despertado en la región respecto a un posible descenso en la integración vertical de los partidos, a un aumento de la autonomía de la política subnacional y, en términos generales, a la desnacionalización de los sistemas partidarios, conviene no perder de vista cuáles son las reglas que rigen la actividad de los partidos y que podrían, por tanto, estar incidiendo en esta dinámica. Este artículo apunta a realizar una primera contribución en ese sentido.

Literatura consultada

Libros

- Alfaro Redondo, R. (2010). "Explaining party nationalization in new democracies: Central America (1980-2010)". Tesis de maestría, Universidad de Columbia.
- Batlle, M. (2012). *Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)*. tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- Batlle, M. y Cyr, J. (2014). "El sistema de partidos multinivel peruano: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos (1980-2011)". En: Freidenberg, Flavia y Suárez Cao, Julieta (Comps.) *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Brasil (1995). Ley de partidos políticos, ley n.º 9096.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Casas, K. y Zovatto, D. (2011). "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina". En: Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (Coords.). *Financiamiento político en América Latina*. México DF: UNAM, pp. 17-67.
- Chibber, P. y Kollman, K. (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Clérici, P. (2015). *Aliados y Contendientes. Dimensionando el Fenómeno de la Congruencia Aliancista en Argentina (1983-2013)*. Tesis doctoral, Universidad Torcuato Di Tella.
- Colombia (2011). Estatuto de partidos políticos, ley n.º 1475.
- Córdova Vianello, L. (2011). "El financiamiento a los partidos políticos en México". En: Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (Coords.). *Financiamiento político en América Latina*. México DF: UNAM.
- Costa Rica (2009). Código Electoral, ley n.º 8765.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Freidenberg, F. y Suárez Cao, J. (Comps.)(2014). *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

México (2014). Ley General de partidos políticos.

Oliveros, V. y Scherlis, G. (2004). "¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas? La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983-2003". En: Isidoro Cheresky y Jean-Michel Blanquer (Comps) *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Homo Sapiens: Rosario.

Perú (2003). Ley de partidos políticos, ley n.º 20094.

Rodden, J.A. (2006). *Hamilton's Paradox. The promise and peril of Fiscal Federalism*. Nueva York: Cambridge University Press.

Sobrado González, L.A. (2011). "La financiación de los partidos políticos en Costa Rica". En: Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (Coords.). *Financiamiento político en América Latina*. México DF: IDEA, OEA, UNAM.

Uruguay (2009). Ley de partidos políticos, ley n.º 18845.

Revistas

Brancati, D. (2008). The Origins and Strength of Regional Parties. *British Journal of Political Science* 38(1):135-159.

Clérici, P. y Scherlis, G. (2014). La Regulación de las Alianzas Electorales y sus Consecuencias en Sistemas Políticos Multinivel en América Latina. *Electrónica del Instituto Gioja*, 8(12):77-98.

Flores Andrade, A. (2005). Democracia y dinero. Partidos nuevos y asociaciones políticas nacionales en México. *Reflexión Política* 7(13): 134-153.

González Padilla, R. (enero-abril, 2014). Tiempos fundacionales de los partidos políticos locales mexicanos: una periodización. *Estudios políticos*, 31:61-85.

Harbers, I. (2010). Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America. *Comparative Political Studies* 43(5):606-627.

Hopkin, J. (2003). Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation: A Framework for Analysis. *European Urban and Regional Studies* 10(3):227-23.7

- Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics* 9(2):139-166.
- Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina, *Política y Gobierno*. *Política y Gobierno*, 16(2):205-241.
- Limongi, F. y Cortez, R. (2010). As eleições de 2010 e o quadro partidario. *Novos Estudos*, 88:21-37.
- Molina, J.E. (2001). Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura. *América latina hoy* (29):15-29.
- Reynoso, D. (2011). Aprendiendo a competir: Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006. *Política y Gobierno* 18(1):3-38.
- Román Jacobo, G. y Chavarría Chavarría, D. (enero-junio, 2010). Régimen organizativo de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista Derecho Electoral, Costa Rica* (9):209-222.
- Scherlis, G. (junio, 2014). Political Legitimacy, Fragmentation and the Rise of Party-Formation Costs in Contemporary Latin America. *International Political Science Review*, 35(3):306-323.
- Thorlaksson, L. (2009). Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations. *Party Politics* 15(2):157-177.
- Vairo, D. (2008). Juntos pero no casados: los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1):159-181.