

# A ÚLTIMA REFORMA POLÍTICA NA ARGENTINA EM 2009: ABORDANDO AS EXPLICAÇÕES ALÉM DA LEI FORMAL\*

Mariana Laura Prats\*\*  
Natalia C. Del Cogliano\*\*\*

**Resumo:** Em 2009, o Congresso Argentino aprovou a Lei 26.571 sobre a “Democratização da Representação, Transparência e Equidade Eleitoral Política”. Considerando a importância desse tipo de reforma para o sistema político, esse artigo busca descrever e analisar essa reforma política por uma nova abordagem no estudo das mudanças institucionais: uma *two-level theory*. Levando em consideração os princípios de eficiência e distribuição, assim como precedentes históricos, um modelo mais abrangente é proposto. Ele nos permite refletir sobre os diversos elementos da nova legislação, seus objetivos e efeitos pretendidos, alguns dos quais não poderiam, ou com dificuldade, ser atingidos. Além disso, é argumentado que essa última reforma política no país é parte de uma tendência das democracias latino-americanas. Seu *design* e propósitos revelam que essa correção institucional é mais que apenas isso. Nesse caso, porque, em “democracias consolidadas”, mudanças não mais são radicais, ao contrário, ajustes incrementais à legislação ordinária estão se tornando a regra. Para concluir, algumas reflexões sobre os efeitos da reforma política na democracia argentina e instituições políticas são propostas. Uma pesquisa comparativa dos últimos ajustes eleitorais em outros países do subcontinente é sugerida.

**Palavras-chave:** Argentina. Reforma política. Mudanças institucionais. *Two-level theory*. Nova tendência.

---

\* Título original: The Last Political Reform in Argentina in 2009: Disclosing implications beyond the formal law. Tradução para o português: Denise Alaggio Ribeiro

\*\* Doutoranda em Ciência Política. Professora Assistente e Pesquisadora da Universidade de Buenos Aires – CONICET.

\*\*\* Doutoranda em Ciência Política. Professora Assistente da Universidade de Buenos Aires. Assistente de Pesquisa, Secretária Nacional de Comunicações. Gostaríamos de agradecer as sugestões iniciais e conselhos do Professor Gabriel Negretto, bem como os úteis comentários e ideias do Professor Gerardo Scherlis.

## 1 Introdução

*A reforma eleitoral é baseada no princípio de que alterar as regras formais é importante, devido à premissa de que certas consequências desejáveis em engenharia política e social podem ser conquistadas através do processo de políticas públicas<sup>1</sup>.*

Em sua relevante contribuição à teoria da democracia, Schumpeter (1984) fez uma famosa distinção, que tomou emprestado de Max Weber: podemos entender a democracia como um supremo valor em si mesma ou um método de seleção de líderes.

De acordo com North (1990, p. 3), “instituições (em geral) são as regras do jogo em uma sociedade, ou, mais formalmente, são o que compele o homem e molda a interação humana”. Sistemas eleitorais são o único mecanismo institucional capaz de agregar preferências individuais em resultados coletivos, que é o cerne da democracia representativa.

A fascinação política e acadêmica gerada pelas reformas eleitorais pode ser explicada pelo fato de que os ajustes nas instituições eleitorais certamente teriam um efeito no processo de consolidação democrática. Contudo, o que torna isso ainda mais fascinante é que os ajustes sempre “herdam” o desequilíbrio que caracteriza a preferência por resultados.

Reformas políticas ou eleitorais são ajustes institucionais endógenos definidos e preparados por e dentro da estrutura institucional em vigor num certo momento. Quando se considera problemas de reforma eleitoral, há considerável evidência de que as instituições existentes importam como ponto inicial de qualquer modificação, começada em um processo incremental (NORRIS, 2004, p. 21). Consequentemente, reformas são preparadas de maneira a modificar o futuro desempenho da estrutura institucional, envolvendo eficiência e problemas consensuais.

Considerando o mencionado, este artigo busca descrever e analisar a reforma eleitoral que ocorreu na Argentina em 2009. A relevância política desse evento refere-se especificamente às pretensões formalmente declaradas do mesmo: reestruturar o sistema partidário e democratizá-lo.

---

<sup>1</sup> NORRIS, P., 2004, p.5

Nós apresentamos dois principais argumentos. O primeiro declara que essa reforma coloca a Argentina numa tendência de ajustes institucionais que usualmente caracterizou democracias consolidadas<sup>2</sup>. As mudanças institucionais em sistemas políticos consolidados são geralmente incrementais, como North (1990, p.89) argumenta. Nossa suposição vai contra parte da literatura atual, que não reconhece democracias estabilizadas na região. O segundo argumento é que a maioria dos estudos existentes sobre reforma política tende a analisá-las numa perspectiva estratégica (em linguajar de novo institucionalismo), sem considerar outros importantes aspectos. Nós acreditamos que essas análises não podem explicar a mudança como um todo.

Assim, para evitar algum viés, propomos uma abordagem da reforma em uma *two-level theory*<sup>3</sup>, contemplando princípios de eficiência e distribuição (abordagem racionalista), bem como uma análise historicista. Tal escrutínio implica um modelo mais abrangente e compreensivo e nos permitirá afirmar que alguns dos objetivos pretendidos em discurso não podem ser atingidos.

Este artigo procederá da seguinte forma: na seção um, introduzimos a reforma e seus pilares. Em segundo, a *two-level theory* proposta e a reforma são desagregadas nos seus pontos principais de acordo com a estrutura teórica. Finalmente, avaliamos o que realmente aconteceu quando esta foi implementada pela primeira vez e sugerimos alguns pontos para reflexão.

## **2 Lei 26.571: principais pilares**

Existe consenso geral de que reformas eleitorais são processos políticos. Esses processos são produtos de uma democracia partidária, e, portanto, inevitavelmente vêm como resultado da configuração majoritária dos interesses políticos no sistema partidário. Além disso,

---

<sup>2</sup> Estamos cientes do aviso de O'Donnell's (1996) sobre o viés teleológico dessa palavra. Nós concordamos com a caracterização de uma institucionalização informal das oligarquias da América Latina. Nós apenas aplicamos o termo – como Munck (1996) faz – para dizer que regras são aceitas e os entes políticos agem de acordo com elas sem questioná-las.

<sup>3</sup> Primeiramente proposto por Negretto (2011) para o estudo de reformas constitucionais.

eles são produto do desenvolvimento histórico do sistema político. Assim, não podemos pensar em ter uma reforma política como um resultado de algo que não seja as condições da atual conjuntura institucional. O ambiente que todo sistema eleitoral cria tem múltiplas implicações nos resultados eleitorais que produz. Partidos avaliam os custos e benefícios de participar numa corrida eleitoral nos cenários em que têm poucas chances de conquistar cadeiras legislativas e gabinetes executivos.

Levando em consideração essas suposições básicas, esta seção brevemente passa pelas mudanças-chave introduzidas pela reforma. Também lida com o resultado institucional final que emerge como resultados dos naturais conflitos de poder, processos de cooperação e desenvolvimento histórico. Em dezembro de 2009, a Lei 26.571 de *Democratização da Representação, Transparência e Equidade Eleitoral Política* foi outorgada. Ela foi organizada em torno de eixos axiais, que vamos separar um a um posteriormente.

O primeiro pilar refere-se à *formação e consolidação dos partidos políticos*. Uma avaliação importante que os reformadores fizeram sobre a competição política é que, nas últimas décadas, o sistema partidário tem sido especialmente fragmentado (além de rudimentar) e desnacionalizado.

Como consequência do avaliado, o diagnóstico cobre outros aspectos como a emergência de considerável sucesso<sup>4</sup> de novos partidos criados por ricos empreendedores. Estes partidos são baseados em poder econômico e na lógica do mercado, funcionando como pequenas empresas nas quais a militância política corresponde a incentivos seletivos<sup>5</sup>.

Assim, uma solução institucional para esses problemas foi vista pelos reformadores como conveniente. O sistema partidário deveria ser reordenado de forma que os partidos existentes (especialmente os grandes, de abrangência nacional) pudessem se tornar organizações mais fortes.

---

<sup>4</sup> Um bem conhecido exemplo é a vitória do partido de F. De Narvaez (Unión Pro) em 2009, nas eleições legislativas, na Província de Buenos Aires. Com 34,58% dos votos, esse partido venceu em Buenos Aires, um distrito historicamente dominado pelo Partido Justicialista (PJ).

<sup>5</sup> Quanto à competição política, a existência de colectoras (listas de fusão, consistindo na lista de candidatos de um pequeno partido político ligado a uma lista de um partido maior, apresentando candidatos para um nível superior de governo) é percebida como uma outra causa de fragmentação do sistema partidário. Além disso, a presença de ocasionais “empresas” eleitorais cujo apoio pode ser comprado tem sido uma prática comum em todo o país.

Na linha desse diagnóstico, a reforma visava a críticas transformações do cenário partidário, sendo o principal objetivo a redução da fragmentação dos partidos. De acordo com a Câmara Eleitoral Nacional, em 2003, na Argentina, havia 18 candidaturas presidenciais que competiam pelo executivo nacional e 14 em 2007. Em 2009, como outro exemplo, 18 partidos políticos apresentaram candidatos a deputado federal apenas na província de Buenos Aires e 17 em Mendonza, onde apenas cinco vagas estavam em disputa. Naquele mesmo ano, a Câmara Nacional de Deputados tinha mais de 45 delegações legislativas.

O propósito da nova legislação eleitoral tem sido evitar essas situações irregulares que ameaçam a democracia representativa e partidos políticos tradicionais e organizar a oferta política, prevenindo a disseminação de pequenos partidos não representativos. Com esse intuito, a Lei 26.571 afirma que os partidos políticos devem ter pelo menos 1,5% dos votos nacionais (cerca de 400.000 votos) em uma primeira disputa de eleições (as primárias, que serão detalhadas nos parágrafos a seguir), de modo a concorrer pelo executivo nacional nas eleições gerais, ou 1,5% dos votos locais (distritos provinciais) para ser capaz de competir nas eleições gerais para cargos legislativos nacionais.

A priori, estas novas disposições afetam negativamente a existência de pequenos partidos enquanto fortalece a posição dos partidos consolidados e tradicionais, como a União Cívica Radical (UCR, centro) e o Partido Justicialista (centro-esquerda ou centro-direita, dependendo do panorama interno vencedor).

Filiação partidária também foi definida como uma restrição legal à participação na contenda eleitoral<sup>6</sup>. De acordo com essas disposições, pensamos que certas ambiguidades podem ser traçadas ao longo da reforma: ela preza o papel de afiliações, com a demanda de quantidades específicas para que os partidos sejam reconhecidos eleitoralmente. Ao mesmo tempo, considera membros do partido quase como cidadãos comuns, já que todos os cidadãos, e não membros do partido exclusivamente, decidem o futuro dos partidos políticos em eleições primárias abertas. Por isso, afiliações partidárias são uma questão fundamental para a vida dos partidos e para o seu reconhecimento

---

<sup>6</sup> Para serem classificadas como “Partido Nacional”, as organizações devem ter a filiação de quatro eleitores, entre um mil, em pelo menos cinco distritos e um eleitor filiado em cada mil eleitores nacionais.

eleitoral, mas, por outro lado, como as primárias são abertas e o voto é obrigatório, são candidaturas da vontade dos cidadãos como um todo.

Contudo, um dos artigos mais polêmicos da lei nº 16 reforça a condição da lei anterior: um partido deve obter pelo menos 2% dos votos válidos em duas eleições consecutivas nacionais, no distrito correspondente, a fim de permanecer legalmente reconhecido como uma organização política. Se um partido não chegar a este limite, ele expira. Observa-se que uma exigência deste tipo pode obrigar a reestruturação do universo político, reduzindo a fragmentação e o número de partidos.

Outro pilar está relacionado aos *procedimentos de seleção de candidatos*. Durante a última década e meia, partidos políticos sofreram diferentes transformações e os cidadãos têm criado desafeto por suas elites políticas que deixaram de representar os interesses da sociedade. A realidade da Argentina não é diferente, embora parecesse longe desta tendência mundial após a redemocratização. De acordo com Panebianco (1982, p. 493), as questões sobre o grau em que as instituições são ou não importantes para além da liderança tornaram-se relevantes nesse contexto, em que os partidos políticos já não correspondiam a estruturas ideológicas ou programáticas.

Apesar de tudo isto, os partidos ainda têm o monopólio da representação política. Eles são a base de todos os regimes democráticos modernos e sua principal função é propor candidatos e líderes com chances reais de serem eleitos. Embora alguns de seus papéis tradicionais tenham quase desaparecido, esta principal função não morreu e é o exercício que os mantém vivos (NOVARO, 2000). Na verdade, como foi primeiro defendido por Anthony Downs (1957, p.137), vencer as eleições é a principal *raison d'être* para os partidos.

Portanto, apoiando a ideia de que uma mudança nos procedimentos de seleção de candidatos poderia democratizar organizações fechadas e mitigar todos os problemas pelos quais os partidos passavam, os reformadores decidiram intrometer-se na vida dos partidos políticos. É por isso que as “Primárias Abertas, Obrigatórias e Simultâneas”<sup>7</sup> foram um ingrediente central da nova

---

<sup>7</sup> Elas são *abertas*: apartidárias, permitindo que todos os eleitores escolham o candidato de qualquer partido que eles querem para votar; *simultâneas*: como em uma eleição geral, os pré-candidatos de todos os partidos são eleitos no mesmo dia; e *obrigatórias*: como em todas as eleições gerais na Argentina, o voto é obrigatório para todo

legislação. Através delas os cidadãos são obrigados a ter um papel na seleção de disputas internas e a serem envolvidos no processo de seleção dos candidatos. Mas o fato de participar nas primárias não implica diretamente democratização dos partidos políticos; os meios não têm direta correspondência com os fins, teoricamente falando (e como vamos mostrar, empiricamente também). Os cidadãos envolvem-se na seleção nacional de candidatos e, apesar de que, através das subdivisões dos processos eleitorais, as primárias podem ser formalmente vistas como algo diferente das listas provinciais feitas a “portas fechadas”, na verdade elas também são decididas pela mesma elite política.

Um terceiro ponto refere-se ao *financiamento*. De acordo com a lei eleitoral anterior, os recursos financeiros dos partidos tinham uma origem mista: o Estado financiou suas funções institucionais e campanhas, permitindo financiamento privado<sup>8</sup>. Rendimentos privados eram desregulamentados, permitindo que os partidos escondessem seus registros financeiros, que foram “deixados à boa mão de Deus”. Além de enormes desigualdades entre os candidatos e partidos relacionadas com o dinheiro que podem dedicar ao financiamento da campanha (como foi observado nas eleições legislativas de 2009, quando o partido de De Narváez gastou muito mais dinheiro que os demais<sup>9</sup>, vencendo a eleição em Buenos Aires), grandes escândalos de financiamento privado apareceram nas últimas eleições. Dois casos famosos foram “Valijagate de Antonini Wilson” e “O caso Efedrina”.

Agora, desde a promulgação da reforma eleitoral, as contribuições financeiras por pessoas jurídicas são proibidas. Apenas pessoas físicas propriamente identificadas podem contribuir. Assim, também, a contratação privada de espaço na televisão e no rádio foi proibida. Pela primeira vez, a distribuição de espaços de audiovisual

---

cidadão, portanto, envolvendo o público em geral, e as pessoas podem votar em qualquer candidato, independentemente de filiação partidária. Além disso, se um partido não apresenta pré-candidatos – pelo menos um –, seus candidatos não podem participar na eleição geral.

<sup>8</sup> O mesmo sistema misto foi aplicado ao contrato de espaços audiovisuais (ABAL MEDINA, 2009, p.17).

<sup>9</sup> Naquelas eleições, os partidos liderados por De Narváez e Kirchner gastaram juntos 12 milhões de pesos argentinos. O terceiro que os seguia em gastos foi a “Coalizão Cívica”, gastando apenas 700,000 pesos (ASTARITA, 2009).

em rádio e TV que seriam utilizados pelos partidos políticos dependia exclusivamente do Estado<sup>10</sup>. Esses novos e importantes regulamentos visam a reduzir as assimetrias existentes entre partidos com diferentes meios financeiros e vínculos com poderosos agentes econômicos. Na verdade, publicidade audiovisual costumava corresponder a cerca de 80% (ABAL MEDINA, 2009, p. 20) do total de gastos dos partidos políticos em suas campanhas, o que significa que os partidos mais ricos poderiam fazer campanhas melhores e mais caras, enquanto os partidos menores mal podiam competir com eles. Esta era uma condição injusta que não poderia assegurar uma equitativa competição. Além disso, “a mídia” costumava ter preços diferenciados, dependendo do partido. Isto agora será evitado com o Estado como seu único cliente.

Considerando a nova legislação como um todo, observamos como seus diferentes aspectos andam juntos: a redução do número de partidos e a construção de organizações mais sólidas e estruturadas, levando a uma maior capacidade de controle financeiro e prestação de contas. No entanto, não estamos afirmando ingenuamente que o reforço institucional seria automático e seguiria o caminho pretendido. É óbvio que grande parte das alterações tem o objetivo mais urgente de organizar a oferta eleitoral.

Finalmente, um quarto aspecto da reforma está ligado à *modernização do Código Eleitoral Nacional*. Os registros eleitorais na Argentina tinham duas características prejudiciais para a democracia e igualdade: eles não estavam totalmente atualizados e “limpos” e as mulheres e os homens foram registrados em cadernos eleitorais distintos. O primeiro aspecto algumas vezes contribuiu para confirmar acusações de fraude, já que, por vezes, até pessoas mortas votaram.

Alguns outros aspectos do código eleitoral estavam simplesmente desatualizados. A reforma pede a atualização de todos os cadernos eleitorais, adapta as necessidades comunicacionais para a

---

<sup>10</sup> Agora o próprio Estado tem a responsabilidade de entregar spots de TV e rádio para todos os partidos concorrentes. Cumprindo os requisitos do artigo 43, o Estado deve distribuir o tempo de mídia de forma que 50% desse tempo seja distribuído em proporção ao número de votos obtidos nas últimas eleições gerais para deputados nacionais, e os outros 50% divididos igualmente entre todos os partidos políticos que apresentam os candidatos. Serviços de comunicação são legalmente obrigados a fornecer 10% do seu tempo para necessidades das campanhas eleitorais.

Internet e elabora cadernos eleitorais comuns, visando à igualdade de gênero, que, sem dúvida, melhora a qualidade da democracia.

Os quatro eixos apresentados (ver Tabela 1) compreendem os aspectos mais importantes da nova legislação, enquanto também se referem às declarações feitas pelos reformadores para justificar as alterações. Claro, não há uma correlação exata entre os problemas identificados pelos defensores da reforma e os meios definidos, a fim de resolvê-los. Além disso, consequências não intencionais e sua interação com instituições informais devem ser levadas em consideração. Como Astarita (2009, p. 22) resume claramente, “os atores sobre os quais recaem as novas disposições não respondem automaticamente a elas, mas, em vez disso, com o passar do tempo, desenham práticas inovadoras capazes de fazer nulos os novos regulamentos”. Este é um assunto para as próximas seções.

Tabela 1 - Resumo dos quatro eixos principais da reforma

<b>Tópico</b>	<b>Diagnóstico</b>	<b>Ajuste</b>	<b>Efeito Pretendido</b>
Formação e Consolidação dos partidos políticos	Sistema partidário fragmentado, desnacionalizado e rudimentar	Ter 1,5% dos votos nacionais ou locais nas primárias para ser capaz de concorrer nas eleições gerais. 2% dos votos nacionais em duas eleições consecutivas	Ordenar a oferta eleitoral e reforçar os grandes partidos tradicionais
Procedimentos de Seleção de Candidatos	Crise nos partidos e na representação política	Primárias abertas, simultâneas e compulsórias	Democratizar os partidos
Financiamento de Campanha	Assimetrias e desigualdades no acesso ao financiamento e à mídia	Regulação e distribuição do acesso à mídia feita pelo Estado	Mais transparência e igualdade na competição política
Modernização do Código Eleitoral	Registros não atualizados, processo eleitoral longo e ineficiente	Digitalização e unificação dos registros eleitorais	Mais transparência na competição política

Fonte: Lei 26.571 sobre a “Democratização da Representação, Transparência e Equidade Eleitoral Política”

### 3 O caminho para a reforma política: longa jornada e atalhos

Reformas políticas<sup>11</sup> parecem ser um meio que as democracias consolidadas têm para formular mudanças institucionais de acordo com novos contextos políticos e demandas dos cidadãos. No entanto, na América Latina, a história é bem diferente. Nossa região tem sido amplamente considerada como instável e caracterizada por recorrentes mudanças constitucionais. Além disso, tal instabilidade implicou que as novas regras da competição política foram definidas cada vez que o equilíbrio de poder mudou. Pelo menos, como Alexander (2001, p. 252) afirma, esta tem sido a tendência desde o surgimento dos países no subcontinente.

Os últimos processos de (re)democratização e construção de novos regimes políticos têm seguido essa tendência. Mas, o Cone Sul começou o século 21 com boas novas – uma realidade mais similar à observada em velhas democracias europeias emergiu. No resto do mundo, a partir do início dos anos 1990, modificações ocasionais na lei eleitoral têm ocorrido incluindo pequenos ajustes ou reformas mais radicais, como na Nova Zelândia (1993), Israel (1992), Itália (1993), Japão (1994) e Reino Unido (1997). Hoje em dia, em nosso subcontinente, constituições de (pelo menos) uma década, persistem, mas ajustes singulares e reformas na legislação ordinária tornaram-se frequentes (como no Uruguai, Argentina e discussões nos últimos meses no Chile). É precisamente no âmbito desta tendência que consideramos o estudo da reforma política argentina uma questão fundamental. Entendemos que essa reforma está intimamente ligada à estabilização e consolidação<sup>12</sup> da democracia. Como North (1993) afirma, mudanças institucionais em sistemas políticos consolidados são geralmente incrementais.

Estudar e compreender as mudanças institucionais não é um objetivo fácil; na verdade, é uma tarefa que até agora o novo institucionalismo não conseguiu realizar completamente. Entre as diferentes abordagens, desentendimentos surgem e questões não resolvidas em sua agenda de

---

<sup>11</sup> Vamos nos referir à reforma “política” considerando consequências e implicações da reforma em aspectos amplos e gerais do sistema político. Então, falamos de reforma “eleitoral” quando nos referimos a seus aspectos técnicos e formais e suas consequências jurídicas.

<sup>12</sup> Como Escolar define, “uma reforma política é um processo legislativo em que as regras da competição política são transformadas, mas não há alterações ao atual regime político” (ESCOLAR, 2009, p. 31).

pesquisa ainda permanecem. Abordagens racionais têm desenvolvido boas explicações sobre as origens das instituições e suas transformações por perspectivas distributivas e cooperativas, mas elas são excessivamente focadas em atores, sendo, portanto, funcionalistas e instrumentalistas<sup>13</sup> (PIERSON, 2004, p. 105; HALL; TAYLOR, 1996, p. 952). Por outro lado, estes estudos estão focados em processos de curto prazo e não prestam atenção nos efeitos interativos entre múltiplas instituições e entre estas e o contexto em que estão inseridas. Por outro lado, abordagens históricas ajudam-nos a entender os processos de manutenção e reprodução das instituições, embora não tenham fortes explicações de suas origens, que são vistas como eventos acidentais. Eles se concentram em processos de longo prazo, conjunturas críticas e sequências históricas, enfatizando estruturas e supervalorizando cadeias causais.

Tendo apresentado sucintamente as vantagens e limitações das duas mais importantes perspectivas de que trata a Ciência Política com as questões institucionais, o objetivo deste trabalho é complementar essas abordagens, como uma vez Hall e Taylor (1996, p. 955) propuseram, a fim de ter-se uma compreensão mais abrangente do nosso tópico de estudo. Nesta seção, vamos apresentar uma análise da reforma a partir da perspectiva de uma teoria de dois níveis que inclua as vantagens das abordagens precedentes. Vamos considerar não apenas princípios distributivos, mas cooperativos, ligados ao processo de reforma e, ao mesmo tempo, analisaremos os diversos aspectos envolvidos nesta nova legislação a partir de uma perspectiva histórica.

Um primeiro nível está relacionado com as preferências e interesses específicos dos atores envolvidos. O segundo abrange o menu de alternativas, as opções disponíveis, a partir das quais os atores podem escolher. Neste último nível, encontramos os princípios de eficiência, mas também os processos de longo prazo e os padrões que os moldam<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Em seus fundamentos micro e desejo de poder preditivo de seus modelos, eles têm uma imagem simplista da motivação humana e são acusados de serem excessivamente intencionais, assumindo que o processo de criação institucional é proposital e está sob o controle dos atores, que percebem e agem conforme os efeitos pretendidos (HALL; TAYLOR, 1996, p. 952).

<sup>14</sup> A “Path dependence hypothesis” em escolha eleitoral afirma que a mudança institucional geral não é frequente por causa dos custos de informação e aprendizagem. Mudanças institucionais são principalmente incrementais (NEGRETTO, 2006, p. 425).

A partir de uma visão geral, uma abordagem estratégica consideraria causas de curto prazo quanto à distribuição dos recursos e interesses dos diferentes atores políticos (perspectiva distributiva). Esta perspectiva poderia argumentar que a reforma política de 2009 foi apenas uma consequência das aspirações políticas do ex-presidente Néstor Kirchner, que pode ter objetivado facilitar a sua vitória ao encurtar o tempo para acordos e alianças entre os partidos antes das eleições, dificultando a reorganização da oposição<sup>15</sup>. Ele também teria desejado a recuperação da estrutura partidária (recursos de todo o país, a legitimidade de todos os líderes locais e ligações clientelistas conhecidas como o “aparato”) do Partido Justicialista (PJ) ou Partido Peronista. Mas esta análise seria tendenciosa, como mencionamos, pois nega parte da realidade.

Como Marcelo Escolar (2009, p. 32-33) argumenta, as reformas políticas ou eleitorais são eminentemente processos políticos, ou seja, eles são sempre o resultado de uma configuração majoritária dos interesses partidários. Portanto, a última reforma obviamente respondeu a necessidades estruturais e expectativas da maioria governante. O objetivo era reduzir a oferta política, facilitar a vitória eleitoral e colocar o PJ sob definitivo e legítimo controle de Néstor Kirchner, mudando o curso do destino: nas últimas eleições gerais, em 2007, o PJ estava fragmentado e fortemente dividido. Figuras em disputa pela liderança do partido apresentaram suas próprias listas de candidatos. É por isso que os reformadores pensavam que a introdução de eleições primárias poderia ser uma maneira de evitar conflitos externos em eleições gerais. Primárias abertas favoreceriam o partido no poder ao contar com o apoio eleitoral dos cidadãos e não apenas com o voto dos membros do partido.

É claro, limites de elevada participação que pretendiam excluir os pequenos partidos foram os resultados da disputa distributiva realizada entre os atores políticos. Estes resultados claramente favorecem o partido do governo, beneficiado por um amplo apoio eleitoral e uma oposição e sistema partidário fragmentados e desorganizados<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Esse argumento é sustentado pelo fato de que, depois da reforma eleitoral, partidos e coligações de partidos devem apresentar a sua lista de candidatos 50 dias antes de eleições primárias, trazendo a apresentação oficial de candidaturas.

<sup>16</sup> Reforçar os princípios distributivos pode ser visto como um produto da interpretação que o governo fez de sua última derrota eleitoral em 2009. De acordo com Tonelli (2009), foi lido como uma consequência da concentração de mídia audiovisual, desorganização na assistência social, fragmentação política e candidaturas de mídia.

Ainda assim, a perspectiva acima seria incapaz de explicar os ajustes introduzidos nas questões de financiamento dos partidos. Discursivamente, este último ponto, bem como o sistema de Primárias Abertas, Simultâneas e Obrigatórias foram apresentados como um princípio de eficiência. Segundo ele, todos os atores estavam dispostos a colaborar para melhorar a qualidade da democracia e ampliar a participação cidadã, objetivando uma maior valorização social da política.

Mas os princípios de eficiência e uma perspectiva cooperativa devem ser complementados com o acompanhamento dos processos históricos que serviram como bases para essas modificações.

Um precedente principal e de longa data para a reforma política de dezembro de 2009 tem sido a chamada crise de 2001<sup>17</sup>, que revelou uma percepção enfraquecida dos partidos políticos. Esta crise evidenciou as transformações que estavam acontecendo na articulação representativa do sistema político e a perda do papel tradicional de liderança que os partidos políticos tiveram na estruturação de identidades políticas, uma tendência que tem afligido o contexto internacional desde as duas décadas anteriores (MANIN, 1998, p. 237-238). Este contexto resultou na abertura de um processo de uma série de discussões entre as elites políticas (fortemente impulsionado durante a presidência de Duhalde<sup>18</sup>), também envolvendo a sociedade civil, que só pode ser traçado como um processo a longo prazo. A fim de compreender o complexo ajuste institucional de 2009, é necessário considerar a mutação na ligação entre representantes e representados.

Ademais, bases para a modificação do financiamento político podem ser rastreadas até os anos 90, uma década em que a corrupção política, o excesso de gastos eleitorais e duvidosas origens do financiamento das campanhas eram um lugar comum.

Tendo em conta as linhas anteriores, as vantagens da complementação podem ser facilmente observadas. Inclusão e

---

<sup>17</sup> Ver Luis Tonelli (2009) em “Conferencia sobre reforma política”, publicado pelo Departamento Eleitoral Nacional.

<sup>18</sup> No início de 2002, durante o governo do presidente Duhalde, as discussões entre os partidos políticos, Igreja Católica e organizações da sociedade civil foram realizadas de modo a introduzir uma reforma política. Um projeto foi oficialmente apresentado e discutido no Congresso, mas sem sucesso. Sua proposta central foi a implementação de eleições primárias para seleção de candidatos.

restritividade das regras do jogo político não podem ser abordadas apenas a partir de uma perspectiva estratégica, dado que uma maior participação nos processos eleitorais e melhoria da qualidade da democracia são problemas de eficiência. Além disso, essas são importantes demandas históricas que foram consideradas para o projeto da reforma política de 2009. Portanto, a fim de compreender os precedentes da reforma, causas de curto e longo prazo tornam-se essenciais.

Tanto para a escolha racional quanto para o institucionalismo histórico, partidos políticos são instituições fundamentais, mas, para a primeira, eles são apenas organizações que representam preferências enquanto que, para a segunda perspectiva, os aspectos programáticos e ideológicos são questões fundamentais. Do nosso ponto de vista, o papel dos partidos políticos implica ambas as caracterizações<sup>19</sup>.

Para concluir com esta seção, queremos destacar a importância de pensar mudanças institucionais através de teorias que considerem não só fatores endógenos (atores políticos e perspectivas distributiva e cooperativa), mas também exógenos (conjunturas nacionais e internacionais e processos históricos). Estamos de acordo com Shvetsova (2003, p.207-208) ao dizer que as instituições são criadas em um contexto pelo qual são inexoravelmente afetadas<sup>20</sup> (efeitos esses que dependem da interação entre instituições e contexto), mas o que acrescentamos é a necessidade de ir além do imediato contexto, prestando atenção às raízes históricas e processos de longo prazo como partidos políticos, sistemas partidários e tradições presidenciais.

Na Argentina, uma longa jornada começou com o início do século 21, quando a crise política e socioeconômica de 2001 colocou no palco a existência de uma crise sem precedentes de representação e de perguntas sobre a qualidade da nossa democracia emergente. Os

---

<sup>19</sup> Os partidos políticos são fundamentais para compreender as preferências: eles acrescentam preferências e mudam a estrutura política e, como Mainwaring e Scully afirmam, eles moldam o sistema político, mesmo se eles não estão bem institucionalizados (MAINWARING; SCULLY, 1995, p. 3). Além disso, é nodal mencionar que, de acordo com Kitschelt et al. (2010), partidos e sistemas partidários na América Latina não são programaticamente estruturados, mas observar esta caracterização exige uma profunda análise, a partir de uma abordagem histórica que implica um processo de longo prazo. Esta análise não será feita nesta ocasião.

<sup>20</sup> Para Shvetsova (2003), as instituições são endógenas, mas seus efeitos são sempre estruturalmente exógenos às decisões, porque a informação é incompleta.

atalhos foram tomados pelo partido do governo que poderia, finalmente, reformar as regras que definem a competição política. Claro, as negociações sobre alguns dos múltiplos ajustes pareciam não chegar a um consenso, sendo uma das mais importantes a inclusão do voto secreto. A questão que agora colocamos é se esta reforma institucional pode representar uma nova tendência na região por mudança na legislação formal destinada a melhorar nossas democracias não mais tão instáveis ou frágeis.

#### **4 Novas eleições sob novas regras. O que está acontecendo em 2012?**

Esta seção pretende lançar alguma luz sobre as evidências que emergiram do primeiro turno das eleições realizadas sob a nova legislação. Nós consideramos que os atores políticos e os partidos políticos são muito mais do que apenas os destinatários das novas disposições normativas. Portanto, não esperamos que os partidos reajam automaticamente de acordo com as novas regras, já que a realidade implica a concepção e desenvolvimento de práticas inovadoras capazes de burlar as novas restrições. Assim, apenas observando as primeiras eleições primárias realizadas sob a nova legislação, ainda é impossível determinar qualquer um dos efeitos da reforma sobre o realinhamento da oferta eleitoral. Para avaliar isso, o tempo é uma condição necessária. Na medida em que o tempo passa, as regras serão internalizadas e práticas estratégicas serão definidas com o objetivo de evitar qualquer meio desvantajoso. Só então, avaliações mais aprofundadas poderão ser feitas.

Por conseguinte, embora as mudanças definitivas sobre a oferta eleitoral não possam ser rastreadas, certamente podemos considerar algumas das primeiras consequências empíricas de outros eixos da reforma que já foram exibidos, moldando o processo eleitoral de 2011. Dentre estes, podemos nos referir à regulamentação do financiamento de campanha e de propaganda política. Este importante aspecto destinado a uma justa competição eleitoral é um dos recursos regulados pela nova lei que já mostrou alguns dos seus efeitos, benefícios e limites.

Em linha com a tendência geral da reforma que busca um maior envolvimento do Estado em garantir iguais oportunidades para todos os partidos políticos no pleito, financiamento de campanhas e regulamentos de acesso à mídia têm sido uma questão central.

De acordo com as novas disposições legais para as eleições primárias e gerais de 2011, os partidos políticos foram impossibilitados de contratar investimento privado em anúncios de rádio e TV (um mecanismo que já explicamos). Embora mais igualitária, a nova regulação sobre o financiamento de campanha apresenta um revés: ela não pode evitar o que chamamos de publicidade disfarçada. Somente o partido do governo pode tirar proveito da estatização da propaganda, produzindo publicidade mascarada durante a campanha, fazendo radiodifusão das obras públicas ou até mesmo, de alguma forma, iniciando campanhas políticas mais cedo do que os partidos da oposição. Como já dissemos, o impacto que a disposição do referido teve sobre o processo eleitoral já pôde ser observado.

Por outro lado, como um exemplo de seus benefícios, podemos citar o caso de um partido de esquerda, Partido dos Trabalhadores, que, obrigado pela redução dos partidos pequenos a unir-se a outras facções de esquerda, tornando-se mais poderoso, pôde ter tempo de antena de rádio e TV pela primeira vez. Este pequeno detalhe, mais o incentivo ao agrupamento, resultaram em um desempenho extraordinário e sem precedentes deste partido muito de esquerda nas eleições primárias que, nas eleições gerais de 2007, tinha tido o pior desempenho de todos.

Ao contrário da tendência atual nos EUA<sup>21</sup> – onde, no início de 2010, o Supremo Tribunal decidiu em “Cidadãos Unidos vs. Comissão Eleitoral Federal”<sup>22</sup> que o financiamento corporativo, independente de emissões ou manifestações políticas nas eleições, não pode ser limitado em conformidade com o direito dessas entidades à liberdade de expressão –, na Argentina, em linha com muitos outros países da América Latina como o México, a tendência é justamente o oposto: limitar a influência do setor privado na política.

Outra inovação introduzida com a reforma que tem aparecido pela primeira vez nestas últimas eleições primárias refere-se à alteração do Código

---

<sup>21</sup> Os EUA são o único outro país no mundo onde as eleições primárias são regulamentadas, como na Argentina, pelo Estado.

<sup>22</sup> A Suprema Corte dos EUA decidiu que a Lei McCain-Feingold de 2002, a lei federal que regula o financiamento das campanhas políticas, foi uma violação dos Direitos Fundamentais das corporações e dos sindicatos. Sob a nova regra de janeiro de 2010, as corporações e os sindicatos já não estão mais impedidos de promover a eleição de um candidato em detrimento de outro candidato.

Nacional Eleitoral, Lei nº 19.945: a unificação dos cadernos eleitorais e seções eleitorais. Tradicionalmente, eles costumavam ser divididos por sexo, mas agora os homens e mulheres figuram em um registro individual e eles não votam nas assembleias de voto em separado. Eleições primárias permitiram ver-se que foi uma inovação positiva para o processo eleitoral, tornando os registros mais transparentes e iguais, dependendo do Poder Judiciário (em vez do Executivo). Contudo, inicialmente e até agora, é observado pelos cidadãos como um mero aspecto administrativo.

Argumentos importantes para a necessidade de uma reforma eleitoral foram baseados na percepção de que os partidos tornaram-se improdutivos e vagamente representativos. Portanto, a introdução de alterações que visam a reduzir o número de partidos políticos e criar impedimentos à criação e manutenção das organizações partidárias era um objetivo principal. Supostamente, se os cidadãos tivessem uma maior intervenção no processo de seleção de candidatos, estes teriam maior legitimidade social (ABAL MEDINA, 2010, p. 13) e seriam mais representativos. Além disso, os partidos tornar-se-iam mais democráticos internamente.

Mas será que uma reforma eleitoral produz os efeitos que seriam esperados com base nessas características do sistema que foram modificadas? Não exatamente. A prática política provavelmente evitaria que as mudanças desejadas cheguem às vias de fato, algo que a introdução de eleições primárias permitiu observar.

As regras eleitorais formais moldam o comportamento estratégico dos atores políticos, mas isso não é uma seta unidirecional causal simples das regras para a competição partidária. Em vez disso, um processo interativo parece mais plausível. Para exemplificar isso, aqui esboçamos uma das características principais da reforma eleitoral: as Primárias Abertas, Simultâneas e Obrigatórias (PASO). Novamente, a vantagem em analisar esse aspecto da reforma é que esta inovação já foi percebida.

Assim como nos EUA, desde o início do século 20, e no Uruguai, desde a reforma constitucional de 1996, na Argentina, em 14 de agosto de 2011, foi implementado pela primeira vez um sistema em que a nomeação dos candidatos não é mais a responsabilidade das organizações dos partidos políticos em si. Um sistema de eleições primárias é agora conduzido pelo governo em nome dos partidos.

Nesta eleição primária inicial, os cidadãos em todo o país devem escolher os pré-candidatos a presidente e deputados federais de cada partido que irá competir na eleição geral. Além disso, mas apenas nos distritos (províncias) que deveriam renovar seus senadores, pré-candidatos para esta categoria também foram eleitos.

Dentro da categoria presidencial, cidadãos poderiam escolher entre 10 pré-candidatos presidenciais, entre os quais os principais foram: a então presidente Cristina F. de Kirchner (Frente para la Victoria), Ricardo Alfonsín (Unión para el Desarrollo Social), Hermes Binner (Frente Amplio Progressista) e Eduardo Duhalde (Frente Popular)<sup>23</sup>. O fato é que todos esses candidatos foram proclamados como pré-candidatos por um processo que as primárias tentaram impedir: as negociações entre as principais figuras políticas de cada partido. Portanto, nenhum dos principais partidos apresentou mais de um candidato a presidente/vice-presidente e na maior parte dos outros assentos em disputa e os cidadãos apenas confirmaram o seu apoio para combinações únicas de candidatos e listas já decididas pelos líderes dos partidos a portas fechadas.

Dado que este é o caso, qual foi o propósito desta Primária? A resposta a esta questão reside em todas as outras categorias além da “presidente”, para as quais alguns partidos tinham mais de um candidato ou uma lista (se deputados ou senadores). Mas, paradoxalmente, a competição interna realmente aconteceu não em campanhas nacionais (que foram objeto da nova legislação), mas, ao contrário, nas disputas locais, não abrangidas pela legislação. De qualquer forma, fica bastante óbvio que a prática política dentro dos partidos para definição de pré-candidatos presidenciais impediu as regras formais.

O objetivo principal destas primárias foi preparar o cenário para uma situação mais clara na eleição geral. Mas o que queremos dizer com uma situação mais clara? A redução do espectro de candidatos disponíveis é uma resposta possível. Na verdade, esse objetivo foi parcialmente atingido: dois dos dez candidatos à presidência não puderam alcançar o limiar (um mínimo de 1,5% do total dos votos

---

<sup>23</sup> Os outros candidatos foram: Elisa Carrió (Coalizão Cívica ARI), Adolfo Rodríguez Saá (Compromiso Federal), Jorge Altamira (Frente de Izquierda y de los Trabajadores), Alcira Argumedo (Proyecto Sur), Sergio Pastore (Movimiento de Acción Vecinal) e José Bonacci (Del Campo Popular).

válidos em todo o país) necessários para competir nas eleições gerais. Então, considerando apenas a categoria presidencial, nós podemos assumir que estas primeiras eleições primárias foram algo como uma primeira rodada geral de eleições ou apenas um mecanismo destinado a medir como as preferências distribuem-se entre o eleitorado como uma fonte para as partes reconsiderarem as suas estratégias. Assim, se na eleição geral uma segunda rodada era necessário, teríamos agora uma espécie de três *rounds* de eleição que não é o mesmo que ter primárias reais e eleições gerais (com ou sem escoamento) depois.

Também é interessante apenas observar a quantidade de candidatos à presidência que competiram em cada uma das últimas cinco eleições (Tabela 2). É fácil ver o efeito restritivo do sistema de eleições primárias: em 2011, o número de candidatos concorrendo às eleições gerais é ainda menor do que nas eleições antes de 2001. Em 2001, quando as grandes crises políticas e econômicas surgiram, o sistema partidário explodiu. Uma expressão dessa situação foi observada nas eleições presidenciais de 2003 quando 18 candidaturas correram à presidência. Embora, em 2007, essa tendência tenha começado a reverter, a introdução de eleições primárias intencionalmente acelerou essa tendência.

Tabela 2 - Número de candidatos à presidência, por eleição<sup>(1)</sup>

<b>Eleição</b>	<b>Nº de candidatos</b>
1995	14
1999	10
2003	18
2007	14
2011	8

Fonte: Based on data available in Andy Tow Electoral Atlas (ATLAS..., 2011) and Argentina's Ministerio del Interior.

(1) Número de candidatos presidenciais capazes de competir nas eleições gerais.

Na medida em que a Argentina é uma república federativa (determinada pela existência de três níveis de governo e competição eleitoral), em que as províncias têm considerável autonomia política,

as províncias podem escolher se querem, simultaneamente, adotar um sistema de primárias para a eleição de candidatos subnacionais. A fim de fazê-lo, sua aderência à lei nacional era necessária. Assim, apenas quatro províncias de 24 totais seguiram o sistema de primárias: Entre Ríos, San Juan, San Luis e Buenos Aires<sup>24</sup>. Não surpreendentemente, a real concorrência política em eleições primárias foi definida no nível subnacional. Autêntica competição aconteceu dentro dos partidos para as categorias de prefeitos e deputados estaduais (provinciais) nas províncias que promulgaram leis para as primárias. Portanto, a competição interna ocorreu de forma mais clara bem onde a legislação torna opcional para as províncias promulgar a lei ou não.

No resto das províncias, a concorrência interna dentro dos partidos aconteceu (quando o fez) para a categoria de deputados federais, embora a composição final da lista do partido para eleição geral tenha sido preparada por cada partido de acordo com seu estatuto. Isto é: cada estatuto estabelece um sistema particular de distribuição proporcional para determinar o número de candidatos de cada lista principal que irá integrar a lista da eleição geral. Assim, depende de cada partido, que decide essa lista. Na verdade, os cidadãos não participam diretamente na confecção das listas. Em seu seminal trabalho, Duverger (1951, p. 232) afirmou que as regras eleitorais moldam a competição entre partidos políticos. E um pressuposto importante das suas famosas leis é que a influência dos sistemas eleitorais “não vai além dos limites do nível distrital”.

Em consonância com isso, consideramos que, embora a reforma tenha sido conscientemente projetada para reduzir as chances de existência de partidos menores, este objetivo não considera os sistemas partidários subnacionais que não podem ser afetados por essas medidas na lei destinada à redução do número de partidos, da qual fazem parte as eleições primárias. Por um lado, as regras eleitorais afetam o número e o tamanho dos partidos concorrentes às eleições (COX, 1997; DUVERGER, 1954; LIJPHART, 1994; RAE, 1967; SARTORI, 1976). Por outro lado, os partidos políticos procuram as regras que melhor lhes convêm (BOIX, 1999; CALVO, 2005; COLOMER, 2004).

---

<sup>24</sup> Em 22 de maio de 2011, a província de Santa Fé aplicou seu próprio sistema de Primárias Abertas, Simultâneas e Obrigatórias. Em 2004, o congresso provincial aprovou a Lei 12.367. Inovação nesta província resultou também na implementação, em 2011, do voto secreto para cada categoria de província (Lei 13.156).

Recentemente, vários estudos têm demonstrado a crescente territorialização da competição partidária na Argentina (CALVO; ESCOLAR, 2005; LEIRAS, 2007; GIBSON; SUÁREZ-CAO, 2010). Alguns autores sugerem que os padrões de concorrência em todos os níveis tendem a ser semelhantes e, conseqüentemente, o sistema partidário é estruturado como o (nacional) dominante (RATTO; ABAL MEDINA, 2010, p. 5).

De fato, no sistema partidário argentino, não é o domínio de uma lógica nacional que impõe a sua lógica em níveis subnacionais. É a dinâmica subnacional que permite ou nega a influência nacional sobre os sistemas subnacionais do partido.

## **5 Uma reforma institucional para consolidar a democracia?**

Como diferentes autores afirmam (TOMASSI et al., 2006 apud ABAL MEDINA, 2009, p.13), a competição partidária exerce sua influência sobre a qualidade e estabilidade das políticas públicas. Assim, a existência de lotes de pequenos partidos diferentes pode dificultar o processo legislativo, bem como a adequação de políticas consensuais. Ainda, identificação de responsabilidades e processos de prestação de contas também podem ser prejudicados.

Este argumento é parte do debate sobre regimes democráticos e é coincidente com os acadêmicos que defendem a eficiência do governo, como Sartori (1994, p. 452), e estritamente acreditam na alternância política. Não há nenhuma razão para dizer-se que a alternância não é uma questão importante no debate atual sobre a qualidade das democracias representativas, mas há uma nova tendência em alguns países da América do Sul. Esta tendência refere-se ao desenvolvimento de nova legislação na qual o que está em jogo é a capacidade dos governos de realmente governar, produzir políticas públicas e evitar a já muito criticada paralisia presidencial. Desde o relevante artigo de Linz, que faz uma crítica ao presidencialismo (1990), situações de maiorias divididas têm sido um medo fundamental.

Ao menos na reforma política que temos exaustivamente apresentado até agora, a alternância não parece ser uma das principais preocupações dos atores políticos responsáveis pela sua elaboração (vale a pena dizer que havia muita alternância durante as ditaduras militares

no país). Pelo contrário, a sua principal preocupação tem sido garantir governabilidade com o objetivo de produzir governos mais fortes no caso de eles formarem o partido no poder.

Questões relativas à qualidade da democracia têm sido abordadas por políticos e o objetivo de democratizar internamente os partidos tem sido um primeiro passo nessa direção. Eleições primárias foram claramente um ponto de virada. No entanto, com a análise feita até agora, tentamos ressaltar que os requisitos e regulamentos formais não são suficientes para gerar mudanças reais no comportamento político.

Mas uma das principais questões positivas que surgem com a reforma eleitoral é que nossa democracia está testemunhando um padrão de consolidação no qual as questões que definem contestação política estão no centro das atenções. Estamos nos concentrando nessas importantes questões institucionais que podem melhorar a qualidade do nosso sistema democrático. E a maneira que o nosso sistema político lida com elas é, precisamente, modificando instituições eleitorais que determinam a competição política entre os partidos políticos e fazendo-o de uma forma incremental. Entre as alterações que não foram introduzidas na reforma, uma delas foi a estrutura de votação. Os partidos de oposição queriam que o voto secreto fizesse parte da nova lei, mas não foi possível conseguir consenso sobre esta modificação. É uma questão muito controversa, já que o poder de *party labels* e do aparelho burocrático partidário são postos em cheque. Ao mesmo tempo, os defensores do voto secreto consideram que o “clientelismo” e outras práticas comuns como controle de voto e roubo de voto poderiam ser evitadas. De qualquer forma, é ainda uma questão pendente sobre a qual muitos argumentos a favor e contra podem ser ouvidos. De fato, uma das expectativas do núcleo do institucionalismo racional é que a estrutura de voto afetaria a ênfase numa campanha programática ou particularista. Essa expectativa também está entre os principais argumentos do partido no poder contra tal inovação na estrutura de votação.

Em suma, apresentamos debates sobre a complexidade das reformas institucionais, reforçando a sua condição não linear. Além disso, deixamos claros os limites das abordagens restritas e apresentamos a teoria proposta, englobando os dois níveis. Consequentemente, complementação parece ser o ponto de partida para uma melhor compreensão das transformações institucionais que com sorte podem

significar não apenas uma nova tendência, mas uma regra geral na região. Estudos comparativos deste tipo de ajustes na região é uma agenda de pesquisa necessária que tentamos inaugurar com esse artigo.

## THE LAST POLITICAL REFORM IN ARGENTINA IN 2009: DISCLOSING IMPLICATIONS BEYOND THE FORMAL LAW

**Abstract:** In 2009 the Argentinian Congress passed the Law 26.571 of “Democratization of Political Representation, Transparency and Electoral Equity”. Considering the importance of this kind of reforms for the political system, this paper aims to describe and analyze this political reform from a new approach in the study of institutional changes: a two-level theory. Taking into account distributive and efficiency principles, as well as historical precedents, a more comprehensive model is proposed. It lets us reflect on the diverse elements of the new legislation, its objectives and pretended effects, some of which could not or will difficultly be reached. In addition to this, it is argued that this last political reform in the country is part of a new trend in Latina American democracies. Its design and its purposes reveal that this institutional amendment is more than just that. As in “consolidated democracies” changes are no longer radical; on the contrary, incremental amendments to ordinary legislation are becoming the rule. To conclude, some reflections about the effects of the political reform on Argentinean democracy and political institutions are proposed. A comparative research agenda of last electoral amendments in other countries of the sub-continent is suggested.

**Keywords:** Argentina. Political Reform. Institutional Change. Two-level Theory. New Trend.

## REFERÊNCIAS

ABAL MEDINA, Juan et al. *Reforma política en la Argentina*. Secretaría de La Gestión Pública de la Nación, Buenos Aires, 2010.

\_\_\_\_\_. In: *Conferencia sobre Reforma Política*, Dirección Nacional Electoral, Argentina, 2009.

\_\_\_\_\_; RATTO, Celeste. *Shaping provincial party competition: how do different levels of party competition interact within federalized party systems?* Paper prepared to be delivered at the 5th Latin American Congress of Political Science, Latin American Political Science Association (ALACIP), International Conference, Buenos Aires, July 28-30, 2010.

ALEXANDER, Gerard. Institutions, path dependence, and democratic Consolidation. *Journal of Theoretical Politics*. London, v. 13, n. 3, p. 249-270, 2001.

ARGENTINA. Código Electoral Nacional. *Ley N° 26.571*. Diciembre 2 de 2009. Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Disponível em: <<http://argenlibre.blogspot.com.br/2011/06/texto-de-la-ley-n-26571-partidos.html>>. Acesso em: 12 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Ley N° 19.945*, correspondiente al código electoral nacional, con las modificaciones introducidas por las leyes n° 20.175, 22.838, 22.864, 23.247, 23.476, 24.012, 24.444, 24.904, 25.610, 25.658, 25.858, 25.983 y 26.215. Actualizado al 14 de diciembre de 2009. Disponível em: <[http://www.pjn.gov.ar/cne/compendio/legislacion/codigo\\_electoral.pdf](http://www.pjn.gov.ar/cne/compendio/legislacion/codigo_electoral.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2011.

ATLAS de elecciones en Argentina. *Blog de Andy Tow*. Disponível em: <<http://towsa.com/andy/>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

CALVO, Ernesto; ESCOLAR, Marcelo. *La nueva política de partidos en La Argentina*. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral, Prometeo/PENT: Buenos Aires, 2005.

COX, Gary. *Making votes count*. Strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DOWNS, Anthony. An economic theory of political action in a democracy. *Journal Of Political Economy*, v. 65, n. 2, Apr. 1957.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*, FCE: Madrid, 1951.

ESCOLAR, Marcelo. In: *Conferencia sobre Reforma Política*, Dirección Nacional Electoral, Argentina, 2009.

GIBSON, Edward; SUAREZ-CAO, Julieta. Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina. *Comparative Politics*, v. 43, n. 1, Oct, 2010.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. *Political science and the three new institutionalism*. Max-Planck - Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Discussion Paper n.6/96, 1996 .

- KITSCHOLT, Herbert et al. Patterns of programmatic party competition in Latin America. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Latin American Party Systems*. Cambridge University Press, 2010.
- LEIRAS, Marcelo. *Todos los caballos del rey: La integración de los partidos políticos*. Prometeo: Buenos Aires, 2007.
- MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (Ed.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford 1995.
- MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Alianza: Madrid, 1998.
- MUNCK, Gerardo. La desagregación del régimen político: Problemas conceptual e em el estudio de la democratización, *Agora, Cuadernos de Estudios Políticos*, Año 3, n. 5, invierno de 1996.
- NEGRETTO, Gabriel. Choosing how to choose presidents: Parties, military rulers and presidential elections in Latin America, *The Journal of Politics*, v. 68, n. 2, p. 421-433, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Making constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Work in press.
- NORRIS, Pippa. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge and New York: Cambridge University Press. 1990.
- NOVARO, Marcos. *Representación y liderazgo en las democracias contemporâneas*. Rosario: Homo Sapiens, 2000.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Buenos Aires: Alianza, 1982.
- PIERSON, Paul. *Politics in time*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza: Madrid, 1976.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Buenos Aires: Orbis, Hyspanoamérica, 1984.
- SHEVETSOVA, Olga. Endogenous selection of institutions and their exogenous effects. *Constitutional Political Economy*, n. 14, p. 191-212, 2003.
- TONELLI, Luis. In: *Conferencia sobre reforma política*, Dirección Nacional Electoral, Argentina, 2009.