



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Changing the rules of the game : the development and reform of party law in Latin America**

Molenaar, F.F.; Molenaar F.F.

### **Citation**

Molenaar, F. F. (2017, September 28). *Changing the rules of the game : the development and reform of party law in Latin America*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/55959>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/55959>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/55959> holds various files of this Leiden University dissertation

**Author:** Molenaar, Fransje

**Title:** Changing the rules of the game : the development and reform of party law in Latin America

**Date:** 2017-09-28

## Nederlandse samenvatting

Partijwetgeving is een belangrijke factor geworden in het politieke proces van veel Latijns-Amerikaanse landen. Er gaat bijna geen verkiezing voorbij zonder dat een politieke partij dreigt naar de rechter te stappen omdat een tegenstander de regels van het verkiezingsspel overtreden zou hebben. Dit is een opmerkelijke ontwikkeling omdat Latijns-Amerika tot voor kort bekend stond om haar autoritaire dictaturen met weinig respect voor democratische procedures en verkiezingen. Vandaag de dag lijken het echter één en al partijwetten te zijn die de klok slaan. Partijwetgeving is daarmee een uitermate belangrijk politiek instrument geworden.

Tegelijkertijd bestaat er veel variatie in de partijwetgeving in Latijns-Amerika. Waar sommige landen een uitgebreid systeem hebben opgetuigd om het functioneren van politieke partijen tot in de puntjes te monitoren – inclusief het in het leven roepen van onafhankelijke instanties die aan het roer (zouden moeten) staan van dergelijke inspanningen – maken andere landen zich er gemakkelijk van af door wat regels op papier te zetten die in de praktijk weinig uitmaken of die instrumenteel ingezet worden om het functioneren van politieke tegenstanders te bemoeilijken. Het is onduidelijk waar deze verschillen vandaan komen. De centrale vraag die dit proefschrift beantwoordt is dan ook: Waarom variëren de wettelijke bepalingen en de beoogde effectiviteit van aangenomen partijwetten?

Tot op heden biedt de academische literatuur die zich richt op het verklaren van de inhoud van partijwetgeving weinig houvast om deze vraag te beantwoorden. Een reden hiervoor is dat veel studies zich richten op subthema's van partijwetgeving, zoals politieke financiering, kandidaatselectie of de regels voor het vormen van partijen. Maar deze sub-thema's kunnen in de praktijk vaak niet los van elkaar gezien worden – wat vraagt om een meer overkoepelende theorie ten aanzien van de ontwikkeling en hervorming van partijwetgeving. Daarnaast is de academische literatuur vooral tot stand gekomen om de West-Europese ervaring met partijwetgeving te duiden. De West-Europese context is er echter één van sterk geïnstitutionaliseerde partijsystemen en een sterke rechtsstaat en de hiervan afgeleide literatuur mist hierdoor mogelijk belangrijke inzichten voor landen die niet over dergelijke instituties beschikken.

Dit proefschrift gebruikt daarom de literatuur over partijorganisaties om tot een bredere theorie ten aanzien van partijwetgeving te komen. De partijorganisatie-literatuur problematiseert het vermogen van politieke partijen om te kunnen voortbestaan en onderzoekt wat partijorganisatie voor meerwaarde biedt aan individuele politici. In plaats van te veronderstellen dat politici altijd beter af zijn met sterk gereguleerde politieke partijen, biedt deze problematisering mogelijkheden om de specifieke omstandigheden te duiden waaronder politici zich genoodzaakt voelen bepaalde types

partijwetgeving aan te nemen. De aanname is hierbij dat politici ervoor kiezen om politieke partijen te reguleren wanneer het vermogen van de partijen om in de directe behoeften van hun politici te voorzien wordt bedreigd. Dit is het geval wanneer de toegang tot cruciale politieke middelen – zoals ideationeel kapitaal, financieel kapitaal en de infrastructuur van de partij – onder druk komt te staan.

Het proefschrift bestudeert aan de hand van exploratief onderzoek in hoeverre dit theoretisch perspectief toereikend is om de Latijns-Amerikaanse ervaring met het ontwikkelen en hervormen van partijwetgeving – en de variatie binnen deze partijwetgeving – te duiden. Hoofdstuk 2 biedt hiertoe een overzicht van de innovatieve Latijns-Amerikaanse ervaring met het invoeren en hervormen van partijwetgeving. Het hoofdstuk bevat een historische, vergelijkende inhoudsanalyse van alle Latijns-Amerikaanse grondwettelijke artikelen die betrekkingen hebben op politieke partijen sinds de onafhankelijkheid tot het heden. Daarnaast trekt dit hoofdstuk een bredere vergelijking tussen allerlei vormen van hedendaagse partijwetgeving in de regio. Deze analyses laten zien dat Latijns-Amerika een lange traditie kent van het aannemen van partijwetten – zowel onder democratische als autoritaire regimes – en dat het type wetten dat wordt aangenomen deels verklaard kan worden door de sociaal-politieke omstandigheden die aanleiding hebben gegeven het aannemen van een nieuwe wet.

De vraag is of het mogelijk is om verschillende soorten sociaal-politieke omstandigheden vooraf te specificeren en deze systematisch te koppelen aan de verschillende types wetten die aangenomen worden – waarbij zowel onderscheid gemaakt wordt tussen verschillen in wettelijke bepalingen en verschillen in de mate waarin wetten ontworpen worden om effectief te zijn. Hoofdstuk 3 brengt inzichten uit de academische literatuur over partijorganisaties, partijsystemen en partijwetgeving samen om cruciale sociaal-politieke veranderingen te identificeren waarvan aangenomen kan worden dat ze van invloed zijn op het aannemen van (hervormingen van) partijwetgeving. Breed genomen kan er onderscheid gemaakt worden tussen veranderingen op het niveau van het politieke systeem die de toegang tot middelen van alle politieke partijen min of meer gelijk raken, veranderingen op het niveau van het partijsysteem die de toegang tot middelen van sommige partijen onevenredig veel raken en veranderingen op het niveau van de individuele partijorganisatie die de toegang tot middelen van sommige politici of interne facties onevenredig veel raken. Omdat partijwetgeving over het vermogen beschikt de toegang tot middelen op elk van deze niveaus te vergroten of verkleinen, kunnen er voor elk van deze niveaus verwachtingen omtrent de wettelijke bepalingen en beoogde effectiviteit van de aangenomen wetgeving geformuleerd worden.

Een groot probleem bij het onderzoek naar partijwetgeving is dat de bepalingen van de wet vaak gebruikt worden om de antecedenten van de wet te bepalen. Hoofdstuk 4 trekt oorzaak en gevolg los door een onderzoeksmethode te presenteren die zich richt op het wetgevingsproces zelf. Hiertoe worden in dit hoofdstuk de belangrijkste sociaal-politieke veranderingen geoperationaliseerd, waarvan aannemelijk is dat ze tot verschillende types aangenomen wetgeving te leiden. Daarnaast operationaliseert dit hoofdstuk de wetsbepalingen en de beoogde effectiviteit van aangenomen wetgeving. Om beide sets variabelen met elkaar te kunnen verbinden, operationaliseert dit hoofdstuk daarnaast het begrip 'hervormingsstrategieën'. Hervormingsstrategieën zijn zichtbaar gedurende het wetgevingsproces wanneer politici de noodzaak om een bepaald probleem via partijwetgeving te adresseren op de agenda zetten en wanneer ze tijdens onderhandelingen hun eigen voorkeuren voor oplossingen kenbaar maken (en daarmee de koppeling maken tussen sociaal-politieke veranderingen en voorgedragen wetgeving).

Omdat de academische literatuur een aantal institutionele verklaringen identificeert voor verschillen in partijwetgeving is het noodzakelijk dat de onderzoeksopzet ruimte laat om de op middelen gebaseerde theorie die hier gepresenteerd wordt af te zetten tegen meer gangbare institutionele verklaringen. Om dit te bereiken worden in hoofdstukken 5 tot en met 8 wetgevingsprocessen in vier verschillende landen geanalyseerd, te weten Costa Rica, Colombia, Argentinië en Mexico. Deze landen hebben elk minimaal twee wetsvormingsprocessen meegemaakt en verschillen van elkaar wat betreft hun niveau van partijsysteeminstitutionalisering en de leeftijd van hun democratie. Costa Rica en Colombia zijn twee relatief oude democratieën terwijl Argentinië en Mexico twee relatief nieuwe democratieën zijn. Daarnaast zijn Costa Rica en Mexico twee geïnstitutionaliseerde partijsystemen terwijl in Colombia en Argentinië de institutionalisering van het partijsysteem sterk is afgenomen in de afgelopen decennia. Door hervormingsprocessen binnen en tussen deze landen te vergelijken kan gecontroleerd worden voor de invloed van deze twee gangbare institutionele verklaringen. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

Hervormingen van het type 'organisationale economie': Wanneer partijwetgevingen aangenomen worden in reactie op veranderingen in de partijorganisatie of in reactie op interne conflicten tussen de verschillende facties van een partij, dan richten de aangenomen wettelijke bepalingen zich op het beschermen van de toegang tot middelen van de politici of factie die de hervorming voorstonden of op het beperken van de toegang tot middelen van andere politici of facties. Deze dynamiek was zichtbaar in Argentinië in 2002 en 2009 en in Colombia in 2003. In alle drie de gevallen leidden conflicten en veranderingen binnen de gevestigde partij(en) tot het aannemen van wetgeving die via de regulering van het kandidaatsselectieproces en via het opleggen van striktere regels wat betreft de vorming van nieuwe politieke partijen de greep

van de politici die de hervorming voorstonden op de partijorganisatie probeerde te verstevigen. Anders dan verwacht werd niet altijd beoogd deze wetten effectief te ontwerpen. Wanneer er vetospelers in de wetgevende arena aanwezig waren, konden deze hier namelijk een stokje voor steken.

Hervormingen van het type 'electorale economie': Wanneer partijwetgevingen aangenomen worden in reactie op veranderingen in partijcompetitie en/of de opkomst van een nieuwe partij, dan richten de wettelijke bepalingen zich op het beschermen van de toegang tot middelen van de partij of partijcoalitie die de hervorming voorstond of op het beperken van de toegang tot middelen van andere partijen. Deze dynamiek was zichtbaar in Mexico in 2003, Argentinië in 2009, Colombia in 2005 en 2009 en Costa Rica in 2009. In al deze gevallen leidden veranderingen op het niveau van het partijsysteem ertoe dat de partijen die de hervormingen voorstonden de regels voor de vorming van nieuwe partijen aanscherpten en regels invoerden die de toegang tot financiële middelen voor andere partijen probeerden te beperken. Anders dan verwacht werden deze bepalingen niet altijd beoogd om effectief te zijn. Dit was opnieuw het geval wanneer er zich vetospelers in de wetgevende arena bevonden.

Hervormingen van het type 'systemische economie – a': Wanneer partijwetgevingen aangenomen worden in reactie op veranderingen in de bredere institutionele en/of maatschappelijke context, dan richten de wettelijke bepalingen zich op het beschermen van de toegang tot middelen van alle politieke partijen. Deze dynamiek was zichtbaar in Mexico in 2007/2008, Argentinië in 2002, en Costa Rica in 1996/1997 en 2009. In al deze gevallen leidden veranderingen op het niveau van het politieke systeem ertoe dat politieke partijen partijwetgeving gebruikten om hun controle over de partij te beschermen tegen inmenging vanuit andere instituties. Zoals verwacht werd altijd beoogd deze wetten effectief te ontwerpen. Anders dan bij de organisatorische en electorale hervormingen was er bij de systemische hervormingen geen sprake van vetospelers in de wetgevende arena, simpelweg omdat dit type hervormingen het doel van alle partijen dient.

Hervormingen van het type 'systemische economie – b': Wanneer partijwetgevingen aangenomen worden in reactie op een legitimiteitscrisis, dan richten de wettelijke bepalingen zich op het vergroten van de toegang tot ideationeel kapitaal van alle partijen door middel van symbolische hervormingen. Deze dynamiek was zichtbaar in Costa Rica in 1996/1997 en 2009, Mexico in 2003 en 2007/2008, Colombia in 2009 en 2011 en Argentinië in 2002. In al deze gevallen leidde de publieke roep om verandering ertoe dat politieke partijen partijwetgeving gebruikten om symbolisch gehoor te geven aan deze eisen zonder daadwerkelijke veranderingen in gang te zetten.

Deze bevindingen laten zien dat het theoretisch model dat in deze studie gepresenteerd wordt vrij goed in staat is om de verschillen in aangenomen partijwetgeving te duiden – zeker wat betreft de aangenomen wettelijke bepalingen. Het model vereist enige bijschaving wat betreft de beoogde effectiviteit van partijwetgeving. Zoals hierboven besproken voldeden de uitkomsten van wetgevingsprocessen niet aan de verwachtingen wat betreft beoogde effectiviteit wanneer er vetospelers actief waren in de wetgevende arena. Deze factor is dan ook opgenomen in een aangepaste versie van het theoretische model.

Wat betreft andere institutionele verklaringen laten de vergelijkingen binnen en tussen landen zien dat systemische en electorale hervormingen in alle typen landen voorkomen. Dit gaat niet op voor organisationele hervormingen, die alleen voorkomen in landen met een zwak partijsysteem. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat institutionele zwakte in dergelijke landen ook zichtbaar is in andere instituties en dat het voor politici in dergelijke contexten daardoor makkelijker is om het wetgevende proces te gebruiken om de eigen partij – wanneer nodig – in het gareel te krijgen. Dit creëert een zichzelf versterkend proces van institutionele zwakte en onvoorspelbaarheid. Andersom geldt dat hoe moeilijker het is om partijwetgeving unilateraal te hervormen, hoe meer sprake er lijkt te zijn van partijwetgeving die bijdraagt aan de verdere institutionalisering van partijpolitiek.

De bevindingen uit dit proefschrift roepen een aantal vragen op wat betreft de hedendaagse politiek. Allereerst is duidelijk geworden dat partijwetgeving een effectieve overlevingsstrategie kan zijn voor politieke partijen die zich geconfronteerd zien met sociaal-politieke veranderingen. Het gevaar bestaat echter dat er een fossiliserende werking uitgaat van deze strategie doordat politieke partijen zich kunnen beroepen op instituties en procedures – in plaats van ontwikkeling en groei – om te overleven in veranderende tijden. Zoals Katz and Mair (1995, 2009) terecht opmerkten, creëert dit het gevaar dat de samenleving zich zal afwenden van het bestaande politieke systeem en dat partijen hun legitimiteit en bestaansrecht verliezen. Het is goed mogelijk dat de veelvoorkomende strategie van het aannemen van symbolische hervormingen om de roep tot verandering te adresseren hieraan bijdraagt.

Daarnaast sluit de nadruk die veel Latijns Amerikaanse politici leggen op partijwetgeving als een middel om tot goed functionerende politieke partijen te komen aan bij een trend die breder zichtbaar is. Zowel de internationale gemeenschap als de discipline van de politieke wetenschap hebben vaak de neiging om het democratisch proces terug te brengen tot een set regels en procedures die – indien opgevolgd – een zekere mate van democratie garanderen. De rol die de maatschappij in dit

proces speelt dreigt hierin ondergesneeuwd te raken – zeker wanneer meer substantiële democratische vraagstukken het onderspit delven omdat alle aandacht uitgaat naar formele regels en procedures. Men hoeft slechts naar de Latijns-Amerikaanse geschiedenis en hedendaagse politiek te kijken om te zien hoe gevaarlijke dergelijke strategieën kunnen zijn op de lange termijn.