

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA*

Political parties in Latin America Constitutions

Danilo Degiusti

Facultad de Derecho

Universidad de Buenos Aires

danilodegiusti@outlook.com

<https://orcid.org/0000-0002-0554-4205>

Recibido: 13/7/2018

Aprobado: 6/6/2019

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar la regulación de los partidos políticos en las constituciones de América Latina. Específicamente, se busca identificar, en perspectiva comparada, los distintos modelos de regulación que emergen de los textos constitucionales. En primer lugar, se abordan las oleadas de constitucionalización de los partidos y su relación con los procesos de democratización. Luego, se aplica una forma de medir la intensidad de la regulación en las constituciones actuales de cada país, de acuerdo con la magnitud y rango de las dimensiones reguladas. Finalmente, se analizan modelos de regulación partidaria definidos a partir de las diferentes combinaciones de dimensiones.

Palabras clave: constituciones, partidos políticos, regulación, América Latina.

Abstract: The objective of this paper is to describe and analyze the regulation of political parties in the constitutions of Latin America. Specifically, it seeks

* Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación UBACYT «Regulación de partidos políticos en América Latina. La construcción de una base de datos para el análisis de las principales tendencias y divergencias», dirigido por Gerardo Scherlis. Una versión previa de este trabajo fue presentada en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, *¿Qué ciencia política para qué democracia?* (2014) de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política, en Montevideo, Uruguay.

to identify, in a comparative perspective, the different models of regulation that emerge from constitutional texts. In the first place, the waves of constitutionalization of the parties and their relationship with the processes of democratization are addressed. Then, we apply a way to measure the intensity of regulation in the current constitutions of each country, according to the magnitude and range of the regulated dimensions. Finally, the paper analyzed party regulation models, defined from the different combinations of dimensions.

Keywords: Constitutions, political parties, regulation, Latin America.

1. Introducción

Existe un amplio acuerdo, tanto en la academia como en la sociedad, sobre la indispensabilidad de los partidos políticos para el funcionamiento de un régimen democrático representativo. Como simplificaba Schattschneider (1942), la democracia moderna solo es concebible en términos de partidos políticos. Si bien la definición de democracia es una de las más controvertidas en la ciencia política y ha sufrido fuertes transformaciones a lo largo de la historia, en su acepción más aceptada en la actualidad, bajo la etiqueta de poliarquía desarrollada por Dahl, la autonomía asociativa para constituir partidos políticos es una de las características principales (Traversa, 2011, p. 22).

Con el correr del tiempo, la relevancia de los partidos para la democracia moderna también ha sido reconocida crecientemente en términos constitucionales. A lo largo del siglo xx, pero sobre todo desde la segunda posguerra, los partidos políticos han sido incorporados a las constituciones en casi todo el mundo (Janda, 2005). En Europa, los países donde mayor fuerza había tenido el fascismo rápidamente incorporaron a los partidos en sus constituciones como elementos centrales del sistema democrático; Italia en 1947 y Alemania en 1949 (Corduener, 2018). En América Latina el proceso se intensificó con la tercera ola de democratización, a pesar de que en la mayoría de los países la constitucionalización de los partidos había sido previa (Zovatto, 2006).

El objetivo de este trabajo es describir y analizar el lugar de los partidos políticos en las constituciones de América Latina. Específicamente, se busca identificar, en perspectiva comparada, los distintos modelos de regulación de los partidos políticos que emergen de los textos constitucionales. Se analizan las diferentes dimensiones de constitucionalización, que expresan modos particulares de concebir a los partidos y a la democracia.

La selección de casos tuvo como criterio países latinoamericanos con elecciones multipartidarias competitivas. De este modo, el estudio se enfocó en dieciocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Siguiendo a Biezen (2009), se considera que se trata de un tema de relevancia, especialmente por dos motivos. En primer lugar, con la constitucionalización de los partidos políticos la carta magna adquiere protagonismo como base jurídica explícita y referencia ineludible para la resolución judicial de las cuestiones vinculadas al funcionamiento de los partidos. Además, desde el punto de vista legal, la incorporación de los partidos a la constitución suele desencadenar, o

directamente prescribir, la sanción de legislación secundaria, es decir, que suele ser la fuente para nuevas leyes de partidos. Y si bien otros instrumentos jurídicos también pueden ser referencia para resoluciones judiciales o generar nueva normativa, la diferencia radica en que la constitución, en tanto norma fundamental de un orden jurídico jerárquico, «determina cómo otra norma debe ser creada y, además, en una medida variable, cuál debe ser su contenido» (Kelsen, 2009, p. 118).

En segundo lugar, la constitución es una fuente importante para la investigación de las ideas normativas subyacentes en una comunidad política sobre el lugar de los partidos en la democracia moderna, ya que al requerir de mayorías especiales para su reforma, suele ser fruto del consenso político. Las distintas regulaciones sobre la actividad de los partidos, su organización y comportamiento, se derivan de determinadas concepciones de los partidos políticos y de su rol en el régimen democrático. De allí se pueden desprender distintas prescripciones sobre la regulación jurídica que se considera adecuada para los partidos. Así, cada constitución no solo refleja una visión particular de cómo es la distribución de poder en la realidad, sino también de cómo debería ser (Biezen, 2009).

En términos más sustantivos, la constitucionalización compone un elemento clave en el vínculo entre los partidos y el Estado, no solo porque suele dar cuenta de una concepción de la democracia en la que los partidos son instituciones necesarias, sino porque evidencia que el Estado está asumiendo un rol cada vez más importante en la gestión de los partidos, en tanto son un *bien público* para la democracia (Biezen y Kopecký, 2007, p. 240). Finalizada la Segunda Guerra Mundial, los políticos partidarios, los académicos del derecho y los jueces constitucionales consideraron que el reforzamiento de los lazos entre los partidos y el Estado era un elemento clave para fortalecer la democracia; en consecuencia, la constitucionalización de los partidos y la sanción de leyes de financiamiento en las décadas de 1960 y 1970 fue el resultado de una estrategia deliberada (Corduwener, 2018, p. 112).

Por otro lado, al analizar la regulación partidaria se retoma un principio central del neoinstitucionalismo, que refiere a la capacidad de las reglas para influir, constreñir o determinar la conducta de los actores políticos (Casal Bértoa y Biezen, 2014, p. 296). Por ejemplo, se ha encontrado evidencia de que la regulación que brinda financiamiento público a los partidos ha contribuido a la cartelización del sistema de partidos en España y Grecia (Biezen y Casal Bértoa, 2014, p. 83).

La contribución de este artículo radica, en primer lugar, en brindar una clasificación sistemática de toda la regulación constitucional sobre partidos políticos vigente en América Latina. En segundo lugar, se trata de, a partir de la clasifica-

ción sistemática, comparar las concepciones sobre los partidos presentes en todas las constituciones latinoamericanas, con base en distintos modelos de regulación partidaria. Así, la investigación resulta relevante tanto para el campo del derecho constitucional como para el estudio comparado sobre partidos, más próximo a la ciencia política.

La estructura del artículo presenta el siguiente orden: en primer lugar, se abordan los procesos de constitucionalización de partidos en América Latina. Luego se exponen las dimensiones y subdimensiones con las que se analizarán las actuales constituciones latinoamericanas. En la siguiente sección se presentan, a modo de marco teórico, diferentes modelos de regulación partidaria. Finalmente, se analiza la aproximación de cada constitución a los modelos de regulación partidaria, es decir, a diferentes concepciones del rol de los partidos políticos en la democracia y de sus vínculos con la sociedad y el Estado.

2. La constitucionalización de los partidos en América Latina

La regulación de partidos políticos refiere a toda legislación sobre el tema, fundamentalmente incorporada en constituciones, leyes, decretos y reglamentos. En el proceso de regulación de los partidos políticos, que comenzó en el siglo XIX pero se incrementó drásticamente en el siglo XX, se suelen identificar cuatro grandes etapas: oposición, en la que hay una hostilidad hacia los partidos, entendidos como facciones autointeresadas; ignorancia o indiferencia, donde se permite el surgimiento de partidos por omisión; legalización, los partidos comienzan a ser regulados de manera indirecta o directa mediante leyes electorales y reglamentos legislativos; e incorporación constitucional, etapa en la que los partidos son reconocidos y legitimados como actores relevantes del régimen (Zovatto, 2006, p. 148).

Aquí se trata la regulación constitucional, especialmente relevante porque, en tanto norma fundamental de un orden jurídico, fija las reglas de juego y en ellas se les asigna un determinado rol a los partidos políticos (Molenaar, 2012). Si bien el objetivo del artículo es analizar las constituciones actuales, será de utilidad contextualizar los procesos de constitucionalización de partidos en la región.¹

En Europa los partidos aparecieron mencionados en la mayoría de las constituciones recién luego de la segunda posguerra, en el marco de una tradición ideo-

1 En este trabajo la constitucionalización es definida como la aparición expresa del concepto *partido/s* en las constituciones, ya que de forma implícita los partidos estarían comprendidos en el derecho de asociación. De hecho, los partidos políticos en América Latina pudieron desarrollarse sin estar previamente reconocidos en las constituciones.

lógica que consideraba al reconocimiento constitucional de los partidos como crucial para el fortalecimiento de la democracia (Corduener, 2018, p. 102). Pero hubo que esperar hasta la década de 1970 para que fueran incorporados integralmente, es decir, más allá de la mera referencia a su función electoral. De forma similar, en América Latina desde fines del siglo XIX hasta mediados del XX los partidos solo fueron sujetos de regulación en la ley ordinaria. No obstante, existió una excepción de constitucionalización temprana: Uruguay en 1918.

La Constitución uruguaya de 1918, considerada como una pieza fundacional de la democracia pluralista, fue sancionada con el «protagonismo predominante de los partidos, en clave competitiva y en un relativo balance de fuerzas» (Lanzaro, 2018, p. 8). No parece casual, entonces, que allí aparezcan dos menciones a los partidos. La primera refiere a la prohibición para policías y militares de participar en *clubs políticos* o suscribir manifiestos de partidos (art. 9, inc. 2). La segunda refiere a que la legislación ordinaria deberá regular, entre otras cosas, la representación de los partidos políticos en los Concejos de Administración Local (art. 132). Si bien se trató de un modelo limitado de mero reconocimiento de los partidos en su rol electoral y legislativo, según Molenaar (2017, p. 44) esta constitucionalización sentó las bases para que luego la legislación los reconozca como instituciones necesarias del sistema democrático, al punto tal que, en 1928, Uruguay se convirtió en el primer país en dar a los partidos un reembolso financiero poselectoral.

Hecha esta excepción, el resto de los países incorporó los partidos a sus constituciones entre mediados y fines del siglo XX, un período de gran inestabilidad institucional en la región. Como puede observarse en la tabla 1, la constitucionalización se produjo bajo regímenes políticos muy diversos y, salvo los casos de Costa Rica, Venezuela, Perú, Colombia y Argentina, estaba lejos de alcanzar un régimen competitivo continuo.

En nueve casos la constitucionalización se dio bajo gobiernos autoritarios, aunque en cuatro de ellos la sanción de una nueva constitución implicaría la transición hacia regímenes más democráticos. La incorporación de los partidos en estas constituciones de transición, luego de gobiernos oligárquicos o militares, indicaba que la democracia de partidos era considerada como la principal alternativa (Molenaar, 2017, p. 47). Pero al mismo tiempo, en los casos de constitucionalización bajo regímenes autoritarios que no se democratizaron, se garantizaba la existencia de partidos solo en términos formales, para legitimar al régimen militar o de partido hegemónico vigente (Molenaar, 2012, p. 8).

Tabla 1. Año de constitucionalización de los partidos políticos en América Latina

País	Año de constitucionalización de partidos	Tipo de régimen al sancionarse la constitución	Primer año de régimen competitivo continuo
Uruguay	1918	Democracia	1985
República Dominicana	1942	Autoritario	1978
Ecuador	1945	Semidemocracia a autoritario	1979
Guatemala	1945	Semidemocracia	1986
Brasil	1946	Autoritario a democracia	1985
Panamá	1946	Semidemocracia	1990
Costa Rica	1949	Autoritario a semidemocracia	1949
El Salvador	1950	Autoritario	1984
Honduras	1957	Autoritario a semidemocracia	1982
Bolivia	1961	Semidemocracia	1982
Venezuela*	1961	Democracia	1959
Paraguay	1967	Autoritario	1989
Chile	1970	Democracia	1990
Nicaragua	1974	Autoritario	1984
México	1977	Autoritario	1988
Perú	1979	Autoritario a democracia	1980
Colombia	1991	Semidemocracia	1958
Argentina	1994	Democracia	1983

Fuentes: El año de constitucionalización fue tomado de Zovatto (2006) y Molenaar (2017); el tipo de régimen y el primer año de régimen competitivo de Mainwaring y Pérez-Liñán (2013). Los autores definen a un régimen como competitivo (incluye a democracias y semidemocracias) si no se viola notoriamente alguno de los siguientes cuatro criterios: el líder del gobierno y el Congreso fueron elegidos a través de elecciones libres, limpias y competitivas; derecho de sufragio para la gran mayoría de la población adulta; protección de derechos civiles y políticos; y autoridades electas con capacidad real de ejercer el poder. En caso de violaciones notorias o flagrantes a algún criterio, el tipo de régimen es codificado como autoritario (no competitivo).

Notas: *Si bien en la Constitución de 1961 se estableció por primera vez el derecho político de los ciudadanos de asociarse en partidos políticos (art. 114), debe indicarse que fue en la Constitución de 1947 en la que por primera vez se hizo referencia a los partidos políticos (art. 83).

En las décadas de 1940 y 1950 se incorporó la figura de los partidos a las constituciones de todos los países de América Central, con la excepción de Nicaragua (1974). En Honduras (1957) y Costa Rica (1949) se produjo en un momento de transición desde regímenes autoritarios, en el último caso ya sin regresiones hasta la actualidad. En cambio, en Dominicana (1942), El Salvador (1950) y Nicaragua (1974) la incorporación se dio durante regímenes autoritarios que persistieron en el mediano plazo. Ecuador (1945) y Brasil (1946) son casos de transición pero en sentido inverso: mientras el primero sufrió una regresión al autoritarismo, el segundo pasó del autoritarismo a la democracia.

Durante la década de 1960 se constitucionalizó a los partidos políticos en cuatro países de América del Sur: Bolivia (1961), Venezuela (1961), Paraguay (1967) y Chile (1970). De estos casos, solo en Paraguay sucedió bajo un gobierno autoritario. Tanto las constituciones de Bolivia como de Paraguay mencionan a los partidos en cinco artículos que refieren principalmente al derecho de asociación política y al rol electoral. También sobre esos temas refieren las menciones a los partidos en los artículos 113 y 114 de la Constitución venezolana de 1961. Finalmente, la Constitución chilena de 1970 reconocía a los partidos amplios derechos y garantizaba específicamente la libre expresión de sus ideas y el acceso a los medios públicos de comunicación. Sin embargo, su vigencia sería muy breve: en 1973 se produjo un golpe de Estado que instauró un extenso régimen militar.

Dado que esos períodos se caracterizaron por la inestabilidad institucional, más allá de que los partidos eran incorporados a la constitución no había continuidad en su vigencia. En estrecha relación con este hecho, vale remarcar, que durante estas décadas las regulaciones que predominaron en América Latina tenían como principal objetivo proscribir a determinados partidos, siguiendo la teoría de la *defensa de la democracia* (López, 2001; Molenaar, 2017, p. 51). Es decir, las democracias más nuevas como las latinoamericanas, que sufrieron sucesivas rupturas del Estado de derecho, suelen dar un rol primordial a los partidos políticos en el funcionamiento democrático, pero también por ello prevén en su legislación amplios controles y restricciones para evitar el reconocimiento de partidos antisistema o que atenten contra la estabilidad del régimen (Karvonen, 2007). En el mismo sentido, casi todas las constituciones de los países poscomunistas asocian a los partidos políticos con valores y principios democráticos, constriñen su identidad, programa y comportamiento a estos; y establecen incompatibilidades entre la pertenencia partidaria y ciertos cargos públicos, tratan de demarcar claramente los límites entre el partido de gobierno y las instituciones del Estado (Casal Bértoa y Biezen, 2014, p. 297).

Los últimos casos de constitucionalización de partidos se desarrollaron en un contexto regional de transiciones, en el período de la tercera ola democrática ini-

ciada a fines de la década de 1970. Las dificultades que atravesaron los gobiernos de las transiciones democráticas evidenciaron la necesidad de realizar diversos cambios institucionales, con el objetivo de abrir la competencia partidaria, ampliar la representación y asegurar el pluralismo. De esta forma, la regulación constitucional de los partidos se extendió a todos los países de la región, consolidándose en los países en que ya se había iniciado y regularizándose en aquellos donde existía un vacío normativo (Zovatto, 2006). Sin embargo, solo en el caso de Perú (1979) la reforma constitucional implicó, al mismo tiempo, la transición a la democracia.

La reforma constitucional de México (1977) incorporó a los partidos como entidades de interés público, les asignó el rol de promover la participación democrática del pueblo e integrar la representación nacional; garantizó su acceso a los medios de comunicación y promovió un mínimo de equidad entre ellos para la competencia electoral. De esta forma, estableció el puntapié inicial para la larga transición entre un régimen autoritario de partido hegemónico y la democracia electoral. En el caso de Perú, la constitucionalización de los partidos estuvo íntimamente ligada a la transición democrática. Bajo la influencia de la Constitución española de 1978 se reconoce a los partidos por su rol en la formación de la voluntad popular y como instrumentos fundamentales para la participación política ciudadana, pero siempre considerando como fin primordial su función electoral (Zovatto, 2006).

Finalmente, durante los noventa se incorporó a los partidos de los dos países que faltaban: Colombia (1991) y Argentina (1994), en contextos de continuidad de regímenes competitivos, aunque en el primer caso sin clasificarse como una democracia plena. A diferencia de los casos de mediados del siglo xx, en estas constituciones se reconoce a los partidos de forma integral, en sus diferentes facetas y como actores políticos permanentes, no solo con relación a su función electoral o de gobierno. Además, en tanto el sentido común indicaba que los partidos eran una condición necesaria para la estabilidad democrática, también se reguló la asignación de financiamiento público para garantizar su sostenimiento (Molenaar, 2012, p. 9).

Si bien el foco en este apartado está sobre las primeras constituciones que incorporaron a los partidos, vale destacar que generalmente estas disposiciones fueron mantenidas y acrecentadas con las posteriores reformas. En términos generales, a partir de la tercera ola democratizadora la continuidad del régimen permitió un profuso proceso de reformas constitucionales que implicaron una regulación más detallada de los partidos políticos (Negretto, 2010; 2013), que incluyó generalmente el financiamiento público de sus principales actividades (Molenaar, 2017; 2012).

Entonces, todos los países democráticos de América Latina en determinado momento han incorporado expresamente a los partidos políticos en sus constituciones y, generalmente, han ampliado su regulación en las sucesivas reformas. Sin embargo, existen excepciones en las que las reformas implicaron una desregulación. En Perú, la Constitución de 1993 promulgada durante el gobierno de Alberto Fujimori, a pesar de contener un artículo sobre partidos, en los hechos implicó una desregulación en comparación con el texto de 1979. Más recientemente, los casos de desregulación se dieron en países gobernados por *populismos radicales* (Novaro, 2012), críticos de la democracia liberal de partidos. En Venezuela, la Constitución de 1999 quitó toda referencia expresa a los partidos políticos. Por su parte, en Bolivia de nueve menciones a *partido/s* en la Constitución de 2004 se pasó a solo cuatro en la de 2009. Y en Ecuador las menciones disminuyeron de 21 en la Constitución de 1998 a 17 en la de 2008.

Ahora bien, el hecho de que exista una referencia a los partidos en las constituciones poco dice sobre la forma en que son regulados, es decir, cómo se los regula, con qué intensidad, y sobre qué aspectos o dimensiones. En definitiva, se entiende que la regulación puede asumir distintos modelos, que se asocian a distintas concepciones de democracia de partidos. En las secciones siguientes se analizan las constituciones vigentes —a diciembre de 2017— de todos los países latinoamericanos con elecciones multipartidarias. A continuación, se presentan las dimensiones en que se puede clasificar cada regulación y luego, a partir de la agrupación de diferentes dimensiones, los modelos de regulación partidaria y su aplicación a los casos.

3. Dimensiones de regulación partidaria en las constituciones de América Latina

Existen variaciones en el rol que les asignan las diferentes constituciones latinoamericanas a los partidos, como así también en la intensidad y amplitud con que se los regula. Para examinar estas variaciones se adopta un marco analítico que ha sido desarrollado para abordar el proceso de constitucionalización en Europa (Biezen, 2009; Biezen y Borz, 2009, 2012). Este marco de análisis ha sido ampliamente utilizado para analizar la regulación europea sobre partidos, tanto para las democracias más consolidadas (Biezen y Borz, 2012) como para los países posautoritarios (Biezen y Casal Bértoa, 2014) y poscomunistas (Casal Bértoa y Biezen, 2014). Como los temas de regulación partidaria son similares en todas las democracias el marco resulta adaptable a América Latina, brinda la posibilidad de comparar los resultados entre los países de la región, así como, con los análisis ya aplicados a otras regiones.

A partir de cuatro dimensiones de regulación desagregadas, a su vez, en once subdimensiones, la operacionalización permite categorizar cada una de las disposiciones sobre partidos políticos presentes en las constituciones.² Las dimensiones son exhaustivas, pero no mutuamente excluyentes. De esta forma se puede contar con un rápido panorama de cómo se regula a los partidos en cada caso, cuáles son los aspectos más regulados, y con qué intensidad. Además, las subdimensiones pueden asociarse a distintos modelos de regulación partidaria, como se presentará en la siguiente sección.

La unidad de análisis es la oración del artículo constitucional que contiene alguna regulación de los partidos políticos. En cada constitución se buscaron los términos *partido* y *partidos*, así como aquellas oraciones contiguas que los regulan sin mencionarlos explícitamente. Por ejemplo:

Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio. (Constitución de la República Argentina [Const.] (1994), Artículo 38, [Primera parte]).

2 Fueron excluidas del análisis aquellas referencias a los partidos presentes en las disposiciones transitorias.

En este artículo se encuentran dos menciones explícitas a *partidos*, pero cuatro unidades de análisis; ya que todas las oraciones regulan a los partidos. Cada unidad de análisis corresponde a una o más categorías dentro de las siguientes cuatro dimensiones y once subdimensiones, ejemplificadas con disposiciones de las actuales constituciones latinoamericanas (Biezen, 2009; Biezen y Borz, 2009, 2012):

1. *Principios y valores*: las constituciones democráticas suelen establecer ciertos principios y valores fundamentales, a los que deben atenerse los partidos políticos. Subdimensión:

1.1. *Principios democráticos*: refiere a previsiones constitucionales que definen al sistema democrático, y sus principios y valores (participación, soberanía popular, igualdad, pluralismo), en términos de partidos políticos. Por ejemplo:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la ley. (Constitución de la República de Panamá [Const.] (2004), Artículo 138, [Título IV])

Esta subdimensión se desagrega en las siguientes categorías:

1.1.1. Competencia

1.1.2. Equidad

1.1.3. Participación/votación

1.1.4. Pluralismo

1.1.5. Voluntad popular/soberanía

1.1.6. General

2. *Derechos y obligaciones*: las constituciones suelen garantizar ciertos derechos y libertades a los partidos, así como también restringen su accionar, por ejemplo, en cuanto a sus conductas y contenido programático. Subdimensiones:

2.1. *Derechos y libertades*: previsiones constitucionales que identifican a los partidos como asociaciones voluntarias, ligadas con derechos democráticos fundamentales y libertades, como libertad de asociación, libertad de asamblea/reunión, o de expresión. Por ejemplo: «Partidos políticos. La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución» (Constitución de la República Dominicana [Const.] (2015), Artículo 216, [Título X]).

2.1.1. Libertad de asociación/asamblea; reconocimiento de personería jurídica

2.1.2. Libertad de actividades/expresión

2.2. *Actividades y comportamiento*: reglas constitucionales que especifican las formas de comportamiento y actividad partidaria permitidas, incluyendo requisitos como el respeto del orden democrático constitucional, la soberanía nacional y la integridad territorial; los derechos humanos básicos; rehusar a la violencia. Por ejemplo:

Los partidos y los movimientos políticos, en su funcionamiento, no podrán: recibir auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o Estados extranjeros; establecer estructuras que, directa o indirectamente, impliquen la utilización o la apelación a la violencia como metodología del quehacer político, y constituirse con fines de sustituir por la fuerza el régimen de libertad y de democracia, o de poner en peligro la existencia de la república. (Constitución de la República del Paraguay [Const.] (1992), Artículo 126, [Título II]).

2.2.1. Respeto de los principios democráticos

2.2.2. Respeto de la soberanía nacional/integridad territorial

2.2.3. Respeto a los DD.HH.

2.2.4. Prohibición de violencia

2.2.5. Respeto del orden constitucional

2.2.6. Etnias/razas

2.2.7. Religión

2.2.8. Regionalismo/nacionalismo

2.3. *Identidad y programa*: disposiciones que conciernen a la identidad programática o fundamentos ideológicos de los partidos, que prohíben, por ejemplo, partidos no-democráticos o antisistema, o proscriben la existencia de partidos con identidades étnicas, religiosas, regionalistas o nacionalistas. Por ejemplo: «No es lícita la formación de partidos que tengan por base el sexo, la raza, la religión o que tiendan a destruir la forma democrática de Gobierno» (Constitución de la República de Panamá [Const.] (2004), Artículo 139, [Título IV]).

2.3.1. Respeto de los principios democráticos

2.3.2. Respeto de la soberanía nacional/integridad territorial

2.3.3. Respeto a los DD.HH.

2.3.4. Prohibición de violencia

2.3.5. Respeto del orden constitucional

2.3.6. Etnias/razas

2.3.7. Religión

2.3.8. Regionalismo/nacionalismo

3. *Estructura institucional*: todas las constituciones contienen regulaciones sobre cómo se establece, ejerce y controla el poder político, distribuido en diferentes poderes y órganos, en los que participan los partidos políticos. Por ende, existen regulaciones sobre los partidos en sus diferentes facetas. Subdimensiones:

3.1. *Organizacional*: referencias constitucionales aplicadas al partido en su conjunto, o como organización extraparlamentaria, incluye reglas sobre la estructura organizativa de los partidos y la democracia partidaria interna. Por ejemplo: «Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos» (Constitución de Colombia [Const.] (2016), Artículo 107, [Título IV]). También incluye referencias a la incompatibilidad de ciertos cargos públicos con la afiliación partidaria: «Los ministros de cualquier culto religioso, los

miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y los miembros de la Policía Nacional Civil no podrán pertenecer a partidos políticos ni optar a cargos de elección popular» (Constitución de la República de El Salvador [Const.] (1983), Artículo 82, [Título II]).

3.1.1. Democracia interna

3.1.2. (In)compatibilidad de afiliados

3.1.2.1. Función pública/Administración pública

3.1.2.2. Cargos electivos

3.1.2.3. Judicial

3.1.2.4. Funcionarios públicos

3.1.2.5. Fuerzas de seguridad/policía

3.1.2.6. Empresas (semi)públicas

3.1.2.7. Religión

3.1.2.8. Sindicatos

3.1.3. Estructura organizativa

3.1.3.1. Organización de afiliados

3.1.3.2. Estructura partidaria

3.1.4. Transparencia financiera

3.1.5. Formulación de políticas

3.1.6. Articulación de intereses

3.2. *Dominio electoral*: regulaciones sobre la capacidad electoral de los partidos, incluye reglas sobre mecanismos del sistema electoral, la operación de los partidos en la arena electoral y la selección de candidatos para cargos públicos. Por ejemplo: «Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a

elecciones» (Constitución de Colombia [Const.] (2016), Artículo 108, [Título IV]).

3.2.1. Reclutamiento/selección de candidatos

3.2.2. Reglas electorales y fórmula

3.2.3. Actividades de campaña

3.3. *Dominio parlamentario*: previsiones constitucionales relevantes para los grupos partidarios parlamentarios, incluye referencias a la composición de las legislaturas, al tamaño de los grupos/bloques parlamentarios o la composición de las comisiones. Por ejemplo: «Los partidos o movimientos políticos que cuenten con un número de asambleístas que represente al menos el diez por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional podrán formar una bancada legislativa» (Constitución del Ecuador [Const.] (2008), Artículo 124, [Título IV]).

3.3.1. Composición de la legislatura nacional

3.3.2. Composición de la legislatura local/regional

3.3.3. Responsabilidades en el proceso

3.3.4. Formación de gobierno/Acefalía

3.3.5. Membrecía en organismos (semi) públicos

3.3.6. Personal/plantilla

3.3.7. Conformación de bloques parlamentarios y comisiones

3.3.8. Partidos de oposición

3.3.9. Formulación de políticas

3.3.10. Relación de los legisladores con la organización extraparlamentaria (disciplina legislativa)

3.4. *Dominio gubernamental*: referencias constitucionales al partido en el gobierno, principalmente referidas a la composición del gobierno ejecutivo nacional, regional o local. Por ejemplo: “Los sustitutos del pre-

sidente y vicepresidente de la República serán escogidos de las ternas que presente a la Asamblea Nacional el organismo superior del partido político que lo postuló, de conformidad con sus estatutos [...] (Constitución de República Dominicana [Const.] (2015), Artículo 129, inc. 6, [Título IV]).

3.4.1. Composición del gobierno nacional

3.4.2. Composición del ejecutivo local/regional

3.5. *Recursos públicos*: provisiones constitucionales que autorizan el acceso de los partidos a los recursos públicos, ya sea a través del financiamiento estatal o del espacio cedido en los medios de comunicación. Por ejemplo:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos [Const.] (2016), Artículo 41, inc. II, [Título II])

3.5.1. Financiamiento

3.5.2. Acceso a los medios

4. *Meta-reglas*: Se trata de reglas sobre interpretación y adjudicación constitucional en materia electoral y provisiones constitucionales que dictan la necesidad de legislación secundaria. Subdimensiones:

4.1. *Control judicial y del poder electoral*: reglas constitucionales que establecen el control externo sobre la legalidad y constitucionalidad de las actividades e identidad partidaria, ya sea por parte de la Corte o del poder electoral. Por ejemplo: «Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional [...] Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad (Constitución de la República de Chile [Const.] (2005), Artículo 19, inc. 15, [Título III]).

4.2. *Legislación secundaria*: disposiciones constitucionales que reflejan el ordenamiento jurídico jerárquico y la demanda de nueva regulación so-

bre los partidos políticos en la legislación secundaria y los estatutos. Por ejemplo: «La ley reglamentará la constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a fin de asegurar el carácter democrático de los mismos» (Constitución de la República del Paraguay [Const.] (1992), Artículo 125, [Título II]).

- 4.2.1. Actividad
- 4.2.2. Disolución (y sanciones)
- 4.2.3. Financiamiento
- 4.2.4. Formación
- 4.2.5. Funcionamiento
- 4.2.6. Organización
- 4.2.7. Derecho de asamblea
- 4.2.8. Incompatibilidad de afiliados
- 4.2.9. Estatus legal
- 4.2.10. Acceso a los medios
- 4.2.11. Elecciones

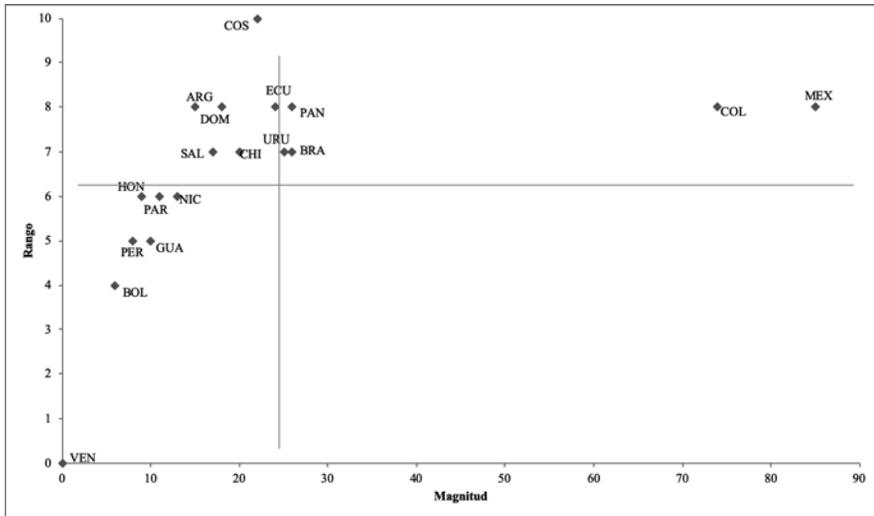
Entonces, como se señaló, cada oración referente a los partidos fue sometida a un análisis de contenido y codificada en una o más categorías. Luego, se sumó la cantidad de disposiciones correspondientes a cada subdimensión —magnitud— y se calculó su importancia relativa —porcentaje— para cada constitución, como se muestra en la tabla 2.

Las columnas de rango y magnitud brindan un panorama general del alcance de la regulación en cada constitución. El rango indica, para la constitución actual de cada país, la cantidad total de subdimensiones que son reguladas, con un mínimo de 0 —caso de Venezuela— y un máximo de 11 —cuando en una constitución se regula cada una de las subdimensiones. Este indicador refleja la variedad temática de la regulación y brinda una idea de la dispersión de las disposiciones entre las subdimensiones, ya que a mayor rango, mayor variedad temática de la

regulación. Por su parte, la magnitud indica la frecuencia total, es decir, la suma de regulaciones para todas las subdimensiones, o en otros términos, el número total de disposiciones que han sido categorizadas (Biezen y Borz, 2009, p. 18). Entre ambos indicadores, se obtiene una rápida noción de la intensidad de la regulación partidaria en una constitución.

El siguiente gráfico (gráfico 1) muestra la distribución de frecuencias de rango y magnitud —con sus respectivas líneas medias— para las dieciocho constituciones latinoamericanas analizadas.

Gráfico 1. Intensidad de regulación partidaria en las constituciones de América Latina, según rango y magnitud



Fuente: Elaboración propia.

El promedio del rango de regulación de las actuales constituciones de América Latina es 6,6—sobre un máximo de 11—, mientras que el trabajo de Biezen (2009) sobre Europa arroja 4,5. Por su parte, el promedio de magnitud de las constituciones latinoamericanas es 22,7; mientras que para el viejo continente es 13. Esta primera comparación evidencia una mayor intensidad regulatoria—tanto en rango como en magnitud— en las constituciones latinoamericanas que en las europeas. Estos resultados podrían explicarse por la mayor juventud de las democracias latinoamericanas, ya que, según los hallazgos de Biezen (2009) para Europa, las nuevas democracias tienden a regular con mayor intensidad a los partidos. Por eso,

la brecha es menor si se compara la intensidad de regulación de Latinoamérica con las nuevas democracias europeas —básicamente los países poscomunistas—, que tienen un promedio de rango de 5,8 y una magnitud media de 16,3.

No obstante, al analizar la regulación país por país se hallan grandes diferencias. Costa Rica es el país que más subdimensiones regula, con 10 sobre 11; seguido por Argentina, Colombia, Ecuador, México, Panamá y República Dominicana con 8. En cambio, los países con menor rango de regulación son Bolivia (4), Guatemala y Perú (5). Pero si se observa la cantidad de regulaciones categorizadas, es decir, la magnitud, los países que encabezan con una amplia distancia son México (85 disposiciones que regulan a los partidos) y Colombia (74); mientras que los países con menos regulaciones son Bolivia (6), Perú (8) y Honduras (9).

Luego de este panorama general sobre la intensidad de regulación se presenta un análisis más detallado sobre las distintas subdimensiones reguladas, desagregadas en la tabla 2. En términos agrupados, la mayor regulación en las constituciones latinoamericanas refiere a la subdimensión *electoral* (19,3 % del total de regulaciones), seguida de cerca por la *organizacional* (17,6 %), y un poco más lejos por la *legislación secundaria* (15,2 %), lo que explica en parte la gran proliferación en la región de leyes específicas sobre diferentes áreas de la regulación de partidos. También presentan porcentajes relevantes las subdimensiones *parlamentario* (12,7 %) y *recursos públicos* (11,5 %). Por el contrario, las menos reguladas son *gubernamental* (2,4 %) e *identidad y programa* (1,7 %). La única subdimensión que aparece reglamentada en todos los países es la organizacional, siempre con la excepción de Venezuela.

En cada país se encuentran discrepancias entre las áreas reguladas. Por ejemplo, casi la mitad de las regulaciones de las constituciones de Uruguay (45,5 %) y Bolivia (50 %) hacen referencia a la subdimensión *electoral*. Por otro lado, la prescripción sobre legislación secundaria en casi todos los países brinda evidencia para comprender la creciente capacidad estatal de regulación sobre los partidos —con la excepción de Bolivia y República Dominicana. Los *recursos públicos*, también con fuerte avance durante los últimos años, no están garantizados por las constituciones de seis de dieciocho países: Bolivia, Chile, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Asimismo, se encuentran tendencias subregionales generalmente atribuidas a un *efecto contagio* entre países vecinos. Por ejemplo, todos los países de América Central, salvo Guatemala, identifican a los principios y valores democráticos en términos de partidos políticos; mientras que entre los sudamericanos lo hacen menos de la mitad.

Tabla 2. Dimensiones de regulación partidaria en las constituciones de América Latina

	Principios y valores		Derechos y obligaciones						Estructura institucional						Meta-reglas				Ran-go	Mag-nitud				
	Principios democrá-ticos		Derechos y libertades		Act. y comporta-miento		Identidad y programa		Organiza-cional		Electoral		Parlamen-tario		Guberna-mental		Recursos públicos				Control judicial		Legisla-ción secun-daria	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			N	%	N	%
Argentina	1	6,7	2	13,3	1	6,7	0	0,0	2	13,3	3	20,0	2	13,3	0	0,0	1	6,7	0	0,0	3	20,0	8	15
Bolivia	0	0,0	0	0,0	1	16,7	0	0,0	1	16,7	3	50,0	1	16,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	6
Brasil	0	0,0	1	3,8	4	15,4	0	0,0	6	23,1	2	7,7	8	30,8	0	0,0	3	11,5	0	0,0	2	7,7	7	26
Chile	0	0,0	0	0,0	2	10,0	1	5,0	5	25,0	1	5,0	2	10,0	0	0,0	0	0,0	4	20,0	5	25,0	7	20
Colombia	0	0,0	4	5,4	2	2,7	0	0,0	13	17,6	18	24,3	10	13,5	5	6,8	10	13,5	0	0,0	12	16,2	8	74
Costa Rica	3	13,6	3	13,6	1	4,5	1	4,5	2	9,1	2	9,1	1	4,5	0	0,0	5	22,7	1	4,5	3	13,6	10	22
El Salvador	2	11,8	2	11,8	1	5,9	0	0,0	3	17,6	6	35,3	0	0,0	0	0,0	1	5,9	0	0,0	2	11,8	7	17
Ecuador	1	4,2	3	12,5	0	0,0	2	8,3	9	37,5	3	12,5	3	12,5	0	0,0	1	4,2	0	0,0	2	8,3	8	24
Guatemala	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	40,0	0	0,0	1	10,0	1	10,0	1	10,0	0	0,0	3	30,0	5	10
Honduras	1	11,1	3	33,3	1	11,1	0	0,0	2	22,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	11,1	0	0,0	1	11,1	6	9
México	1	1,2	2	2,4	0	0,0	0	0,0	8	9,4	24	28,2	10	11,8	0	0,0	20	23,5	4	4,7	16	18,8	8	85
Nicaragua	1	7,7	4	30,8	0	0,0	0	0,0	1	7,7	3	23,1	1	7,7	0	0,0	0	0,0	2	15,4	1	7,7	6	13
Panamá	3	11,5	0	0,0	1	3,8	3	11,5	1	3,8	2	7,7	8	30,8	0	0,0	3	11,5	0	0,0	5	19,2	8	26
Paraguay	1	9,1	2	18,2	2	18,2	0	0,0	3	27,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	18,2	1	9,1	6	11
Perú	1	12,5	2	25,0	0	0,0	0	0,0	1	12,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	12,5	0	0,0	3	37,5	5	8
Rep. Dominicana	3	16,7	1	5,6	1	5,6	0	0,0	3	16,7	3	16,7	4	22,2	2	11,1	0	0,0	1	5,6	0	0,0	8	18
Uruguay	0	0,0	1	4,0	0	0,0	0	0,0	8	32,0	9	36,0	1	4,0	2	8,0	0	0,0	1	4,0	3	12,0	7	25
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	18	4,4	30	7,3	17	4,2	7	1,7	72	17,6	79	19,3	52	12,7	10	2,4	47	11,5	15	3,7	62	15,2	6,6	22,7

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las constituciones vigentes al finalizar el año 2017.

4. Modelos de regulación partidaria

En esta sección, siguiendo a Biezen y Borz (2012), se presentan tres modelos de regulación partidaria, que implican una determinada concepción de la democracia y del rol de los partidos políticos. Asimismo, se complementa el análisis con otros modelos regulatorios (Janda, 2005; Scherlis, 2015).

Entonces, antes de avanzar con los modelos de Biezen y Borz (2012), se retomará el modelo de proscripción desarrollado por Janda (2005, p. 8) para evaluar el caso de Venezuela (1999), el único que no menciona expresamente en su constitución a los partidos.³ Janda señala que en ningún caso se declara como ilegales a los partidos, pero que una forma sutil de desestimarlos es negar su estatus legal al omitir mencionarlos en la constitución, algo que sucede en países con diferente tipo de régimen; por ejemplo, Arabia Saudita, Estados Unidos, Japón y Venezuela. Entonces, que un país omita a los partidos en su constitución no significa que no esté garantizado su libre funcionamiento, sino que dicha omisión debe analizarse en el marco del nivel de derechos políticos y libertades civiles que brinda. Pero a diferencia del resto, en el caso de la constitución venezolana de 1999, impulsada de forma plebiscitaria por el presidente Chávez, se trató de un proceso de desregulación, ya que la constitución anterior de 1961 sí regulaba expresamente a los partidos. Esta omisión no es casual, sino que se enmarca en el *populismo constitucional*, crítico de la democracia liberal (Negretto, 2012). Éste se caracteriza por tener una concepción plebiscitaria de la democracia, en contraposición al régimen representativo y republicano; apelar directamente al poder constituyente del pueblo, en vez de a una negociación entre partidos; tener una visión antidualista de los derechos; apelar a un sistema electoral mayoritario; y a una distribución del poder que fortalece al Poder Ejecutivo, en detrimento del Legislativo y Judicial, y al poder central en desmedro de los gobiernos locales (Negretto, 2012). Según esta concepción, los partidos generarían divisiones artificiales, cuando en realidad el pueblo —o su gran mayoría— es homogéneo y tiene un interés común que no necesita de intermediarios (Scherlis, 2015, p. 136). La exposición de motivos de la sanción de la Constitución chavista de 1999 se ubica claramente en esta tradición al sostener que con ella se «produce la ruptura con el sistema partidocrático que ocupó un largo espacio en nuestra historia política reciente, al eliminarse la sumisión de la participación democrática a la organización en estructuras partidistas como único vehículo a utilizar» (Constitución

3 En la Constitución venezolana se encuentra un término similar al de partidos: *organizaciones con fines políticos*; aunque pretende ser más amplio, como se verá, se basa en una concepción crítica de la *partidocracia*.

de la República Bolivariana de Venezuela, [Const.] (2009), Capítulo IV, sección primera, [Título III]).

Para en el resto de los países, que sí regulan expresamente a los partidos, se tuvo en cuenta los tres modelos de constitucionalización de partidos desarrollados por Biezen y Borz (2009; 2012): defensa de la democracia, partidos en el gobierno y partidos como servicios públicos, cada uno asociado a un grupo de subdimensiones de regulación.⁴

El modelo de *defensa de la democracia* se destaca por la preocupación en torno a la supervivencia del orden democrático constitucional. El Estado, erigido en guardián de la democracia, debe controlar a los partidos tanto en sus actividades y comportamientos como en sus programas, para que efectivamente sean democráticos —interna y externamente—; de esta forma limita su libertad y autonomía (Biezen, 2009). Estas disposiciones suelen predominar en aquellos países donde la democracia fue (re)establecida recientemente luego de períodos no democráticos (Casal Bértoa y Biezen, 2014, p. 300), generalmente achacados a la falta de partidos adecuados o a la existencia de partidos antisistema, lo que implica un debate normativo sobre los límites de la tolerancia democrática (López, 2001). Los partidos son básicamente vistos en su faceta de organizaciones internas antes que electorales. Dadas estas características, corresponden a este modelo las subdimensiones de *actividad y comportamiento, identidad y programa, organizacional, y control judicial*.

El modelo de *partidos en el gobierno* los asocia primordialmente con su rol dentro de las instituciones formales del sistema político en las distintas arenas. Los partidos no son reconocidos como instituciones por derecho propio, sino por su rol procedimental para la democracia. Refleja la conexión inequívoca entre los partidos y las estructuras democráticas fundamentales: parlamento, gobierno y elecciones (Biezen, 2009). Entonces, este modelo se asocia con valores altos en las subdimensiones *electoral, legislativa, y gubernamental*.

En el modelo de partidos como *servicios públicos*, existe una estrecha relación entre los partidos y el Estado. Se considera a los partidos como los únicos vehículos para la realización de los *principios democráticos*, por lo que deben tener una posición privilegiada en la constitución, garantizándoles *derechos y libertades* (Biezen, 2009). Por el mismo motivo, se les garantiza el acceso a *recursos*

4 No obstante, aquí se presentan con algunos cambios en las subdimensiones que componen cada modelo; de las once subdimensiones se adecuaron dos. Las autoras definen la pertenencia de las subdimensiones a cada modelo a partir de un análisis factorial de los datos obtenidos —camino de los datos a la teoría—; en cambio, aquí se asignan las subdimensiones a cada modelo según la pertinencia teórica: de la teoría a los datos.

públicos para sostener su funcionamiento, pasando a ser agencias cuasiestatales (Biezen, 2004). Y en la medida en que los partidos se vuelven agentes públicos, resulta legítimo que avance la regulación, como evidencia la prescripción de dictar *legislación secundaria* sobre temas específicos. Tanto los subsidios públicos como la mayor regulación pueden interpretarse como las dos principales formas por las cuales el Estado tiende a intervenir sobre los partidos en la actualidad (Biezen, 2009). Entonces, en muchos casos, la regulación constitucional de los partidos podría entenderse como una forma de legitimar su existencia y asegurar su supervivencia, en el marco del debilitamiento como agentes de representación (Katz y Mair, 1997; 2009).

Con el objetivo de establecer qué modelo de partido se encuentra más representado en cada constitución y en qué medida lo está, para cada país se sumaron los porcentajes de las subdimensiones prioritarias de cada uno de los modelos. Por ejemplo, Argentina se acerca al modelo de servicios públicos, ya que el 46,7 % de su regulación constitucional pertenece a las subdimensiones de principios democráticos (6,7 %), derechos y libertades (13,3 %), recursos públicos (6,7 %) y legislación secundaria (20 %). Asimismo, Bolivia es ubicada dentro del modelo de partidos en el gobierno porque la suma de los porcentajes de las subdimensiones *legislativo*, *electoral* y *gubernamental* arroja el 66,7 % de la regulación total en su constitución. Los datos se presentan en la tabla 3.

Tabla 3. Modelos de regulación partidaria en las constituciones de América Latina

País	Servicios públicos (%)	Partidos en el gobierno (%)	Defensa de la democracia (%)	Total (%)
Argentina	46,7	33,3	20,0	100
Bolivia	0,0	66,7	33,3	100
Brasil	23,1	38,5	38,5	100
Chile	25,0	15,0	60,0	100
Colombia	35,1	44,6	20,3	100
Costa Rica	63,6	13,6	22,7	100
El Salvador	41,2	35,3	23,5	100
Ecuador	29,2	25,0	45,8	100
Guatemala	40,0	20,0	40,0	100
Honduras	66,7	0,0	33,3	100
México	45,9	40,0	14,1	100
Nicaragua	46,2	30,8	23,1	100
Panamá	42,3	38,5	19,2	100
Paraguay	36,4	0,0	63,6	100
Perú	87,5	0,0	12,5	100
Rep. Dominicana	22,2	50,0	27,8	100
Uruguay	16,0	48,0	36,0	100
Total	38,4	34,5	27,1	100

Fuente: Elaboración propia.

El modelo más difundido en las actuales constituciones de Latinoamérica es el de *servicios públicos*, predominante en diez países de esta muestra. El único país sin regulaciones para las subdimensiones de este modelo es Bolivia, cuyas escasas referencias a los partidos se centran en su rol electoral, como sucedía en los primeros casos de constitucionalización a principios del siglo xx. El mecanismo de este modelo, a saber: que la asociación entre los partidos y los principios democráticos vuelve legítimo su sostenimiento público, parece encontrar evidencia favorable, ya que de los once países con disposiciones para *principios democráticos*, ocho también presentan para *recursos públicos*. A su vez, también se puede ver cómo la asignación de subsidios públicos de alguna forma vuelve

legítima una mayor regulación estatal, ya que los once países que garantizan recursos públicos también prescriben *legislación secundaria*. Tres países tienen más del 60 % de sus regulaciones sobre subdimensiones asociadas a este modelo: Perú, Honduras y Costa Rica.

El segundo modelo más utilizado es el de *partidos en el gobierno*, con 34,5 % del total de las disposiciones, cuyas regulaciones se centran en el aspecto procedimental de los partidos: la presentación de candidatos a elecciones, el ejercicio del gobierno y la representación parlamentaria. Predomina en cinco países, entre los que se destaca Bolivia con casi el 67 % de sus regulaciones. Este modelo regula a los partidos en su relación con las instituciones de gobierno, pero no sobre su organización interna.

Finalmente, el modelo de *defensa de la democracia* predomina también en cinco países —Brasil muestra igual porcentaje que para el modelo de partidos en el gobierno. De modo esperable, los dos países sudamericanos con democratización más tardía, Chile (1990) y Paraguay (1989), son los que con mayor fidelidad se aproximan a este modelo regulatorio —60 % y 63,6 % respectivamente. Luego de largas dictaduras personalistas, los constituyentes atribuyeron al Estado capacidades para controlar el desempeño democrático de los partidos como base para la consolidación del régimen. Esto se aprecia en numerosas disposiciones constitucionales sobre la organización interna del partido, sus actividades y comportamientos, y el establecimiento de control judicial sobre el funcionamiento democrático de los partidos.

Nuevamente se encuentra un patrón regional para los países de América Central que, a excepción de República Dominicana, se aproximan al modelo de servicios públicos. En el caso de Guatemala no hay un modelo que predomine, ya que tanto los modelos de defensa de la democracia como de servicios públicos abarcan el 40 % del total de su regulación constitucional. Por otra parte, los únicos países sudamericanos que se aproximan al modelo de servicios públicos son Perú (88 % de sus regulaciones) y Argentina (46,7 %).

En cuanto al aspecto cronológico debemos destacar la similitud de porcentajes que presentan para cada modelo Argentina y Colombia, los países de la cuarta ola de constitucionalización de principios de la década de 1990. Estos países, al regular a los partidos dentro de un régimen competitivo continuo, se muestran más alejados del modelo de defensa de la democracia.

En todos los casos, la intensa regulación en la mayoría de los países, más allá de a qué modelo se aproxime más, implica un recorte en la autonomía y libertad de los partidos más allá de los límites normales para una asociación privada, en consonancia con la noción de entidades públicas o semiestatales (Biezen, 2009).

5. Conclusiones

En este trabajo se ha realizado un primer abordaje a la regulación de los partidos políticos en las constituciones latinoamericanas, desde su incorporación hasta la actualidad. A partir de la tercera ola democratizadora, los países latinoamericanos bajo análisis no solo se volvieron democracias sino también que todos incorporaron a los partidos en sus constituciones. De esta forma, la idea de que la democracia moderna es definida en términos de partidos políticos (Schattschneider, 1942) se ha incorporado a las normas fundamentales del sistema político. Pero además, el reconocimiento constitucional de los partidos ya no se limita a su mención como actores meramente electorales, sino que se extiende a diversos ámbitos de regulación, que en este trabajo son clasificados en once subdimensiones. Así, se protege a los partidos y se garantiza su financiamiento, pero también se limitan su autonomía y sus libertades. De alguna forma, se trata del pasaje de asociaciones privadas hacia agencias cuasiestatales, cuyo objetivo es ocupar posiciones en el Estado —en detrimento de su rol representativo— y se sostienen a través del financiamiento público (Biezen, 2004). La legitimidad de los partidos ya no es dada por su representatividad de la sociedad civil, sino por su rol fundamental para la democracia expresado en las constituciones.

El presente trabajo configuró una forma de medir la regulación partidaria en las constituciones nacionales de América Latina, comparar su intensidad, las dimensiones que abarcan, y los modelos de partidos que implican las diferentes combinaciones de subdimensiones reguladas. En términos regionales, se encontraron patrones comunes para los países de América Central, que en su mayoría constitucionalizaron a los partidos durante un mismo período, y cuyas constituciones actuales se aproximan al modelo de servicios públicos. También el tipo de regulación y, por ende, de concepción del rol de los partidos, se encuentra asociado al contexto en que se da la regulación y al pasado reciente de cada país.

Futuras investigaciones deberán indagar sistemáticamente variables explicativas del tipo de regulación constitucional, así como su posible impacto sobre legislación secundaria y el sistema de partidos, especialmente en cuanto a su institucionalización y cartelización. Asimismo, será provechoso para fines comparativos profundizar la relación con el proyecto Party Law in Modern Europe.⁵

5 Party Law in Modern Europe. Recuperado de <<http://www.partylaw.leidenuniv.nl>> [Consulta: 20-01-2018].

Referencias

- BIEZEN, I. van. (2004). Political parties as public utilities. *Party Politics*, 10(6), 701-722.
- BIEZEN, I. van. (2009). Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe. *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, 3. Recuperado de <<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0309a.pdf>>.
- BIEZEN, I. van, y BORZ, G. (2009). The Place of Political Parties in National Constitutions: A European Overview. *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, 1. Recuperado de <<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf>>.
- BIEZEN, I. van, y BORZ, G. (2012). Models of party democracy: patterns of party regulation in post-war European constitutions. *European Political Science Review*, 4(3), 327-359.
- BIEZEN, I. van, y CASAL BÉRTOA, F. (2014). Party regulation in post-authoritarian contexts: Southern Europe in comparative perspective. *South European Society and Politics*, 19(1), 71-87, doi: 10.1080/13608746.2014.888275.
- BIEZEN, I., y KOPECKÝ, P. (2007). The State and the Parties. *Party Politics*, 13, 235-254. doi: 10.1177/1354068807073875.
- CASAL BÉRTOA, F., y BIEZEN, I. van (2014). Party regulation and party politics in post-communist Europe. *East European Politics*, 30(3), 295-314. doi: 10.1080/21599165.2014.938738.
- CORDUWENER, P. (2018). Institutionalizing the democratic party-state: political parties as «public utilities» in Italy and West Germany, 1945-75. *European Review of History*, 25(1), 101-120. doi: 10.1080/13507486.2017.1301394.
- JANDA, K. (2005). *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives. Adopting party law*. Washington, EE. UU.: National Democratic Institute for International Affairs.
- KARVONEN, L. (2007). Legislation on political parties: a global comparison. *Party Politics*, 13(4), 437-455.
- KATZ, R., y MAIR, P. (1997). Party organization, party democracy and the emergence of the cartel party. En P. Mair (Ed.), *Party System Change: Approaches and Interpretations* (pp. 93-119). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

- KATZ, R., y MAIR, P. (2009). The cartel party thesis: a restatement. *Perspectives on Politics*, 7(4), 753-766.
- KELSEN, H. (2009). *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- LANZARO, J. (2018). La Constitución uruguaya de 1918 y el constitucionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 7-15.
- LÓPEZ, M. J. (h). (2001). *Entre la hegemonía y el pluralismo*. Buenos Aires, Argentina: Lumiere.
- MAINWARING, S., y PÉREZ-LIÑAN, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, survival, and fall*. Nueva York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- MOLENAAR, F. (2012). Latin American regulation of political parties: Continuing trends and breaks with the past. *Working Paper Series on the The Legal Regulation of Political Parties*, 17. Recuperado de <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1712_final.pdf>.
- MOLENAAR, F. (2017). *Reforming the Rules of the Game, The development and reform of party law en Latin America*. Enschede, Países Bajos: Ipskamp Printing.
- NEGRETTO, G. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso 2010. *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-221.
- NEGRETTO, G. (2012). El populismo constitucional en América Latina. Análisis crítico de la Constitución Argentina de 1949. En A. Luna, P. Mijangos, y R. Rojas (Eds.). *De Cádiz al siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*. México D.F., México: Penguin Random House.
- NEGRETTO, G. (2013). *Making Constitutions. Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. Nueva York, EE.UU.: Cambridge University Press.
- NOVARO, M. (2012). Populismo radical, crisis políticas y revolución legal en América Latina. *Democracias*, 1(1), 29-64.
- SCHATTSCHEIDER, E. (1942). *Party Government*. Nueva York, EE.UU.: Rinehart.
- SCHERLIS, G. (2015). Nuevos paradigmas en la regulación de los partidos políticos: el caso argentino en perspectiva comparada. *Lecciones y Ensayos*, 95, 125-159.
- TRAVERSA, F. (2011). *La gran transformación de la democracia. De las comunidades primitivas a la sociedad capitalista*. Montevideo, Uruguay: CSIC-UDELAR

ZOVATTO, D. (Coord.). (2006). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.

El autor es el único responsable del artículo.