

8

**Cuadernos de Divulgación
de la Cultura Democrática**

**PARTIDOS POLÍTICOS
Y DEMOCRACIA**

Jaime F. Cárdenas Gracia

8

**Cuadernos de Divulgación
de la Cultura Democrática**

**PARTIDOS POLÍTICOS
Y DEMOCRACIA**

Jaime F. Cárdenas Gracia

Jaime F. Cárdenas Gracia

**PARTIDOS POLÍTICOS
Y DEMOCRACIA**

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeros Electorales

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Lic. Javier Santiago Castillo

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA

Jaime F. Cárdenas Gracia

Primera edición INE, 2016

D.R. © 2016, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN de la colección: 978-607-9218-44-7

ISBN: 978-607-9218-64-5

Los contenidos son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el punto de vista del INE

Impreso en México *Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

Presentación	7
INTRODUCCIÓN	9
ORIGEN HISTÓRICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	13
PARTIDOS, FACCIÓNES, GRUPOS DE INTERÉS Y MOVIMIENTOS SOCIALES	17
LOS PARTIDOS EN EL ESTADO DECIMONÓNICO Y EN EL ESTADO MODERNO O DE PARTIDOS	23
TIPOLOGÍAS DE PARTIDOS	27
LAS TAREAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA. . .	29
LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS	39

LA CRISIS Y EL FUTURO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	57
Bibliografía básica	61
Sobre el autor.	65

Presentación

En términos históricos los partidos políticos tienen una reciente vinculación con la democracia. En sus inicios, la democracia moderna tuvo sus primeras experiencias sin la presencia de partidos tal y como hoy los conocemos. No obstante, una vez que los partidos surgieron y se consolidaron, adquirieron una vinculación íntima con la democracia representativa, a grado tal que hoy no se concibe ésta sin la existencia y la actuación de los partidos políticos.

En las sociedades modernas y democráticas los partidos políticos juegan una serie de relevantes funciones para la sociedad y el Estado. Baste referirse a su importante contribución a los procesos electorales y a la integración de las instituciones de representación y de gobierno, en que los partidos son actores fundamentales; a la socialización política, a la formación de la opinión pública, o a la dinámica del sistema de partidos que ofrece a la ciudadanía diversas opciones de proyectos y programas políticos, al tiempo que permite un juego institucional de pesos y contrapesos necesario a la vida democrática.

Hoy, en las postrimerías del siglo XX y sus emergentes transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales, presencia-
mos un amplio y profundo debate acerca de los partidos, sobre su
actuación y su capacidad de procesar los retos que les plantean los
cambios en la sociedad y en el Estado actuales.

Por estas razones, el tema que el doctor Jaime F. Cárdenas Gracia
aborda en este trabajo resulta imprescindible para la colección de los
Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática que publica
el Instituto Federal Electoral.

En este cuaderno, el autor nos presenta una exposición amplia
y clara del origen, las funciones y los retos actuales de los parti-
dos desde una perspectiva general. El doctor Cárdenas no se limita a
la descripción, sino que presenta una serie de sugerencias, que en su
opinión podrían contribuir al enriquecimiento de las tareas de los
partidos en las sociedades contemporáneas.

La publicación de este número de los Cuadernos de Divulgación
de la Cultura Democrática, al igual que los anteriores, pretende ser
una contribución a la mejor comprensión de la democracia como
régimen político y como forma de vida.

AGUSTÍN RICOY SALDAÑA
**Secretario General del
Instituto Federal Electoral**

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es explicar qué son los partidos políticos, cuáles son sus tareas en una democracia, qué diferencias presentan respecto de otras organizaciones, cuál ha sido su evolución histórica, por qué son tan importantes en la vida política moderna, cómo son reconocidos jurídicamente, cómo se clasifican y cuál es su futuro.

Los partidos son actores quizás irremplazables del escenario político. En las democracias desempeñan importantísimas tareas, y en los Estados no democráticos tienen también ciertas finalidades. Se ha dicho, no sin razón, que el Estado moderno es un Estado de partidos por el lugar central que ocupan no sólo en la integración de los órganos de representación y de gobierno, sino también por sus funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil.

Por su importancia, los partidos son organizaciones que crean y sustentan muchas de las instituciones del Estado. Desempeñan funciones

sociales y políticas imprescindibles en una democracia, al grado de que no hay en este momento entidades capaces de sustituirlos. Sin embargo, cuando no existen los suficientes controles democráticos, algunos partidos pueden apoderarse de las instituciones y constituirse en medios perversos y degenerativos. Al vicio consistente en la desviación de las actividades normales y ordinarias de los partidos en una democracia se le llama *partidocracia*; esto ocurre cuando los partidos fomentan prácticas clientelares, destinan los recursos de los ciudadanos que reciben del erario a finalidades distintas de las previstas y pueden, en casos extremos, llegar a aliarse con sectores contrarios a los principios democráticos y encabezar la construcción de regímenes violatorios de los derechos humanos.

Pero en lo fundamental, los partidos son los constructores de los regímenes democráticos. Son actores distinguidos en los procesos de transición a la democracia y pueden ser los principales garantes de la profundización y consolidación de la misma. En las democracias modernas son indispensables, aun cuando en fechas recientes se plantee el tema de su actualización ante problemáticas y desafíos tecnológicos, sociales y económicos anteriormente desconocidos.

Este trabajo, además de destacar la importancia de los partidos y los sistemas de partidos para la democracia, señala sus posibles deficiencias y se propone en términos generales vías para superarlas, que siempre deben tener en cuenta la historia y las condiciones de cada país. Estas vías son, a nuestro juicio, la democracia interna y la capacidad de adaptación a los cambios que imponen las sociedades modernas. Si los partidos desarrollan ambas, seguramente se robustecerán y con ellos la

vida democrática en su conjunto. Si, por el contrario, no son sensibles a los cambios sociales y no profundizan la democracia en su vida interna, probablemente serán afectados e influirán negativamente en el tejido social e institucional.

ORIGEN HISTÓRICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Es difícil hablar de democracia en los tiempos que corren sin considerar a los partidos políticos, pues ellos son los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales. Para precisar su origen podemos distinguir dos acepciones. Una concepción amplia de *partido* nos dice que éste es cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés, y en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada. En Grecia encontramos grupos integrados para obtener fines políticos, mientras en Roma la historia de los hermanos Graco y la guerra civil entre Mario y Sila son ejemplos de este tipo de “partidos”.

Si, en cambio, admitimos la expresión *partido político* en su concepción restringida, que lo define como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales, entonces encontraremos su origen en

un pasado más reciente. Se discute, así, si los partidos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del XIX en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. En esta acepción, por tanto, el origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente con la legislación parlamentaria o electoral.

Una de las opiniones con mayor aceptación en la teoría afirma que los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizan, en el pleno sentido del término, a partir del XIX y, concretamente, después de las sucesivas reformas electorales y parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832. Los partidos modernos, aunque son producto de la peculiar relación de los grupos políticos con el parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados nacionales y por los de modernización, que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX.

Los partidos políticos son el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial. El mundo burgués, posterior a las revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización política que sustituyeran a las estamentales o corporativas por nuevos modos de organización, dependientes de grupos políticos organizados en el parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política. Estas reglas serían de carácter electoral y tendrían un sentido distinto al llamado mandato directo (y en ocasiones vitalicio) de los representantes respecto de sus representados; tal mandato quedó sustituido por el representativo,

con el cual el diputado ya no es considerado representante exclusivo de su distrito, sino de toda la nación, y deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de sus electores.

La sociedad libre que surgió después de la quiebra de los estamentos y las corporaciones precisaba de organizaciones que fueran funcionales en el nuevo estado de cosas. La división entre la sociedad civil como ámbito de la libertad de la persona –dotada de derechos inherentes– y la sociedad política o Estado exigía canales de comunicación que articularan intereses entre una y otra. Los cauces de intercambio fueron el parlamento, los partidos políticos y la opinión pública.

Los partidos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, aunque su estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la Antigüedad lanzan contra ellos sus detractores. Los partidos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero los nacionales. Su función es por tanto ambigua, pero indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único, que generaliza artificialmente intereses particulares. Por el contrario, los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.

Por su carácter ambiguo, en suma, los partidos políticos no siempre han sido bien aceptados, y diríamos que su inclusión en el pensamiento político se dio lentamente.

PARTIDOS, FACCIÓNES, GRUPOS DE INTERÉS Y MOVIMIENTOS SOCIALES

PARTIDOS Y FACCIÓNES

En el término *facción* predomina el sentido peyorativo. La palabra deriva del verbo latino *facere* (hacer, actuar). La palabra *factio* indicó, para los autores que escribían en latín, un grupo político dedicado a un *facere* perturbador y nocivo, a “actos siniestros”. El término *partido* deriva también del latín, del verbo *partire*, que significa dividir; sin embargo, no entró en el vocabulario de la política sino hasta el siglo XVII. La palabra *partido* tuvo, casi desde su ingreso al lenguaje político, una connotación más suave y menos peyorativa que *facción*, aunque autores como David Hume utilizaron indistintamente ambos términos. Para Hume, los partidos o las facciones subvierten el gobierno, hacen impotentes las leyes y suscitan la más fiera animosidad entre los hombres de una misma nación, que por el contrario debieran prestarse asistencia y protección mutuas.

La distinción entre partido y facción se establece con Bolingbroke (1678-1751), y con mayor claridad con Edmund Burke (1729-1797). Para el primero, los partidos reflejan una diferencia de principios y proyectos más allá de una facción, es decir, de los intereses personales de sus miembros. Burke, por su parte, define el partido como un conjunto de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo; al igual que Bolingbroke, distingue el partido de la facción al considerarlo como una organización con fines superiores a los puros intereses mezquinos por obtener puestos y emolumentos, pero a diferencia de aquél, Burke concibe al partido como una partición que ya no se produce entre súbditos y soberano, sino entre soberanos.

No obstante la importante defensa de Burke, a los partidos se les siguió viendo durante mucho tiempo con desconfianza. Los revolucionarios franceses los rechazaron apoyados en la incompatibilidad de los partidos con la teoría rousseauiana de la voluntad general, o con la nueva idea de la soberanía nacional, según la cual cada diputado representa directamente y sin mediación alguna a la totalidad de la nación. En Estados Unidos de Norteamérica, los Padres Fundadores, como Madison o el propio Washington, condenaron a los partidos por considerarlos facciones. No fue sino hasta bien entrado el siglo XIX cuando los partidos fueron aceptados positivamente, y sólo después de la Segunda Guerra Mundial, luego de grandes debates teóricos y políticos, cuando comenzó su proceso de constitucionalización en el mundo entero. En la actualidad ya no son catalogados como facciones, sino considerados instrumentos

para lograr beneficios colectivos y no el mero provecho particular de sus miembros.

GRUPOS DE INTERÉS

La polémica en los siglos XVII, XVIII y XIX fue sobre si los partidos debían ser considerados como facciones; en el XX, en cambio, giró sobre su equiparación con los grupos de interés. El desplazamiento no es inocente: pretende minimizar los elementos ideológicos de los partidos. En 1912, H. Rehm señaló que estos últimos son “grupos de interés encubiertos”. Desde Max Weber existe la intención de distinguir entre ambas categorías. La distinción weberiana y las posteriores de corte sociológico son funcionales: se dice que los grupos de interés tienen la función de articular intereses y los partidos, la de su agregación. Tal vez esta distinción no sirva a nuestros propósitos; por ello, una diferenciación asequible de tipo político nos señala que los partidos, a diferencia de los grupos de interés y de otros grupos de presión, participan en las elecciones y pretenden conquistar cargos públicos. La distinción insiste en la orientación competitiva de los partidos, que los grupos de interés o de presión por sí solos no tienen.

Además, los partidos tienen importantes cometidos en los Estados modernos: proponer programas e ideologías a los ciudadanos, articular y aglutinar intereses sociales con finalidades estrictamente políticas, movilizar y socializar a los ciudadanos y, principalmente, reclutar élites y formar gobiernos, función que sólo ellos pueden realizar.

MOVIMIENTOS SOCIALES

Los partidos se diferencian de las facciones y los grupos de interés o de presión, pero también de los movimientos sociales. Estos últimos son corrientes fundadas en un conjunto de valores compartidos para redefinir las formas de la acción social e influir en sus consecuencias. Los movimientos sociales permanecen en la esfera de la sociedad civil reivindicando u oponiéndose a decisiones políticas; son organizaciones informales reivindicativas, en ocasiones radicales. Los partidos, en cambio, aun originándose en la sociedad civil, actúan fundamentalmente en la esfera política a través de una organización formal y con la intención de llegar al poder a través de la competencia política y las elecciones. Los movimientos sociales, al institucionalizarse, pueden llegar a ser partidos políticos si se organizan formalmente, adoptan una estructura y participan en las contiendas electorales.

Entre los contenidos de los nuevos movimientos sociales destacan: el interés por un territorio, un espacio de actividades o “mundo de vida”, como el cuerpo, la salud y la identidad sexual; la vecindad, la ciudad y el entorno físico; la herencia y la identidad cultural, étnica, nacional y lingüística; las condiciones físicas de vida y la supervivencia de la humanidad en general. Los valores predominantes de los movimientos sociales son la autonomía y la identidad, y sus correlatos organizativos, tales como la descentralización, el autogobierno y la independencia, en oposición a lo que algunos consideran que existe en los partidos: manipulación, control, dependencia, burocratización, regulación.

El modo de actuar de los movimientos sociales puede clasificarse en interno y externo. El interno se caracteriza por su informalidad, su discontinuidad y su propensión a los contextos igualitarios. Por lo que se refiere al modo de actuar externo, la táctica de los movimientos son las manifestaciones y otras formas de presencia física. Recurren a estrategias de protesta para movilizar a la opinión pública y atraer su atención con métodos no convencionales, aunque legales. Las tácticas y las reivindicaciones de la protesta indican que el grupo de actores movilizado se concibe a sí mismo como una alianza de veto, *ad hoc*, a menudo monotemática, que deja un amplio espacio para una gran diversidad de creencias entre los que protestan. El modo de actuar de los movimientos hace hincapié en plantear sus exigencias como de principio y no renunciables, lo que puede considerarse como una necesidad, dada la debilidad de las primitivas estructuras de organización involucradas.

Los movimientos sociales, por tanto, carecen de las propiedades de las entidades formales, sobre todo de la vigencia interna de las decisiones de sus representantes, gracias a la cual dichas entidades pueden asegurar en cierta medida el cumplimiento de los acuerdos de una negociación política. Además, los movimientos sociales rechazan en general su identificación con un código político establecido (izquierda, derecha, liberalismo, conservadurismo), así como los códigos socioeconómicos (clase obrera, clase media, pobres, ricos, etc.), y prefieren utilizar códigos políticos provenientes de los planteamientos del movimiento, con categorías tales como sexo, edad, lugar y género, aunque ello no significa, ni por asomo, que los movimientos sociales sean entidades amorfas y heterogéneas en términos de clase e ideología.

LOS PARTIDOS EN EL ESTADO DECIMONÓNICO Y EN EL ESTADO MODERNO O DE PARTIDOS

En el Estado liberal o decimonónico, la relación entre los ciudadanos con derecho al voto y los gobernantes era directa. Por lo tanto, el control que los ciudadanos ejercían sobre sus mandatarios se agotaba en el momento electoral. En dicho Estado los partidos tenían escasa importancia, no existía aún el sufragio universal, sino el censitario, donde sólo unos cuantos podían votar, por lo que no había necesidad de grandes organizaciones que articularan y aglutinaran intereses con fines político-electorales. El Estado liberal se caracterizaba por la contraposición tajante entre Estado y sociedad, por el individualismo y la atomización del poder, y sobre todo por la idea, hoy puesta de nuevo en circulación, del Estado mínimo o gendarme, encargado de vigilar el respeto de las reglas del intercambio de la propiedad y de dotar de seguridad jurídica a tales intercambios.

Los partidos fueron en él entidades embrionarias o a lo sumo partidos de notables. Se trataba de asociaciones locales, sin reconocimiento o regulación legal, promovidas por candidatos al parlamento o por grupos de la burguesía que combatían por la ampliación del sufragio, o que en ocasiones representaban grupos de interés. Tales círculos agrupaban un número restringido de personas y funcionaban casi exclusivamente durante los periodos electorales. El partido era una simple maquinaria provisional, sin programa político alguno y sin disciplina u organización de carácter permanente. La ampliación del sufragio y los procesos democratizadores de finales del siglo XIX y principios del XX trajeron consigo los partidos de masas y con ellos los procesos de su reconocimiento legal y constitucional.

El Estado de partidos es consecuencia principalmente de los partidos de masas y de las luchas políticas por la extensión del sufragio, así como de los cambios en la estructura parlamentaria y electoral de muchos países europeos. La noción de Estado de partidos es de origen alemán, y obedece a la preocupación de algunos autores germanos por la crisis parlamentaria y por la dependencia del diputado respecto de su partido mediante el llamado mandato imperativo, que exigía del representante popular –como aún sucede en muchos países– una fuerte disciplina a las decisiones tomadas en la cúpula del partido.

El Estado de partidos tiene seguidores y detractores. Según Thoma, sólo el potencial de organización de los partidos políticos puede evitar que las modernas democracias dejen de estar movidas por vaivenes emocionales y sin sentido que las hagan caer en el desamparo, la

desintegración y la demagogia. Puede existir un Estado de partidos no democrático, pero aquél que sí lo es se opone al Estado de privilegios o de clases, es un Estado abierto a toda la comunidad popular y tiene la posibilidad de defender la democracia contra la demagogia u otras formas de organización política o social, inaceptables para el respeto a los derechos de los individuos.

Kelsen entendió que en el Estado de partidos la voluntad general o del Estado se mueve en la línea de conciliación entre los intereses de los distintos partidos; los partidos son órganos del Estado que exigen su constitucionalización para promover su democracia interna y rechazar toda tendencia oligárquica que se produzca en el interior de la organización partidaria. Para Radbruch, la democracia real no se compone de individuos, sino de partidos, y de ellos emanan los demás órganos del Estado. Según él, el rechazo al Estado de partidos viene dado más por la defensa del autoritarismo que por el individualismo a ultranza del Estado liberal. El Estado de partidos, dice, es la forma de Estado democrático de nuestro tiempo, y sin la mediación de organización de los partidos sería imposible la formación de la opinión y la voluntad colectivas.

Sobre los detractores debemos mencionar que, para autores como Schmitt, el Estado de partidos implica que las principales decisiones políticas no son tomadas en el parlamento mediante el ejercicio de la razón y el debate de las ideas, sino por los dirigentes del partido, que obligan a sus diputados y demás funcionarios de elección popular a seguir los mandatos de éste. Las condiciones del actual Estado de partidos llevaron a Robert Michels a elaborar su famosa ley de hierro

de la oligarquía, que alude a la burocratización del partido y a la ausencia de democracia interna en su seno, lo que constituye, entre otras cosas, una de las razones del descrédito moderno de los partidos y de la llamada crisis de éstos.

TIPOLOGÍAS DE PARTIDOS

La ciencia política ha recogido distintas tipologías de los partidos. **L**Es célebre la clasificación de Duverger, que distingue entre sistemas de partido único, bipartidistas y multipartidistas. Este autor considera que los tipos de sistemas de partidos determinan el sistema político; así, el sistema de partido único corresponde al Estado totalitario o autoritario. Sin embargo, la clasificación de Duverger no corresponde, en ocasiones, con la realidad del sistema político. Por ejemplo, la República Popular China cuenta con ocho partidos y, no obstante, no es una democracia.

La Palombara y Weiner proponen una clasificación que divide los sistemas políticos en competitivos y no competitivos. Entre los primeros distinguen cuatro tipos: alternante-ideológico, alternante-pragmático, hegemónico-ideológico y hegemónico-pragmático. La distinción trata de dar cuenta del hecho de que los fenómenos políticos, a veces, son provocados por razones doctrinales y, en otras, de praxis política. Los sistemas no competitivos son divididos en: unipartidista-autoritario,

unipartidista-pluralista y unipartidista totalitario. La clasificación está obviamente influida por la distinción tipológica que Juan Linz hace de los regímenes no democráticos: totalitarios, posttotalitarios, autoritarios y sultanistas. La deficiencia de esta tipología radica en su carácter estático: los sistemas de partidos aparecen definidos de una vez por todas, sin que se haya pensado en los mecanismos de transformación que modifican tales sistemas y hacen que evolucionen de una forma u otra.

La siguiente clasificación es la de Sartori. Este autor tiene en cuenta el factor dinámico, es decir, la posibilidad de que un régimen político se transforme en otro. Sartori elabora la siguiente lista de sistemas: de partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (México hasta 1988); partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco); bipartidismo (los Estados Unidos y el Reino Unido); pluralismo moderado (Alemania y los Países Bajos); pluralismo polarizado (Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), y atomización (Malasia).

Las anteriores tipologías, como cualquier clasificación, no son perfectas y dan paso a otras distintas. Lo importante es saber que el sistema de partidos está en íntima relación con la naturaleza y las características del sistema político. Los partidos forman un subsistema de ese gran conjunto de instituciones y elementos que conforman un régimen político, en el que las distintas partes se influyen recíprocamente. Las leyes electorales tienen relación directa con el sistema de partidos, y el tipo de régimen político —por ejemplo, si es presidencial o parlamentario— también influye en el número y la composición de éstos.

LAS TAREAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA

Evidentemente, en las democracias liberales los partidos desempeñan funciones específicas de las que carecen en los regímenes no democráticos. Las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.

LAS FUNCIONES SOCIALES

Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.

La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia. Los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos, y en ocasiones los mismos afiliados, prefieren una información menos doctrinaria. Las que sí tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

Con la crisis del parlamento, que en la tesis clásica de la democracia liberal era el lugar idóneo para que un público razonador e informado (los diputados) discutiera los asuntos públicos, los partidos, por lo menos en el inicio de este siglo, fueron los espacios para canalizar la opinión pública. En efecto, corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, algunos críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere. Otros, en cambio, actualizan y reformulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

La tercera función social de los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y, a veces, francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha. Lo anterior, sin embargo,

no quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El porqué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger.

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político. Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder. Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticos y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso, pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES

El reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social. Son funciones indispensables para la integración de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de derecho.

La primera de las funciones institucionales, el reclutamiento y la selección de gobernantes, obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública, es decir, de la administración de los asuntos comunes. Antiguamente, las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones de profesionales eran las principales vías para reclutar al personal gobernante. En la actualidad, son los partidos los que escogen a los miembros de ese personal e impulsan sus carreras políticas.

Una de las consecuencias más nefastas que trae consigo esta función, cuando no se realiza utilizando métodos y procedimientos

democráticos internos, es la tendencia al funcionamiento oligárquico de los partidos. Tal riesgo, advertido, como ya se mencionó, en la obra de Robert Michels, sigue siendo el desafío más grande que enfrentan los partidos. La organización formal que requiere el partido para desarrollarse lleva en ocasiones a que los dirigentes adopten decisiones por encima de los intereses y deseos de la base. No obstante este lado oscuro, el reclutamiento de gobernantes, tiene efectos positivos en el sistema en su conjunto: contribuye a darle estabilidad, a profesionalizar la política y a alentar liderazgos que suelen ser determinantes en la vida de los Estados.

La segunda función institucional es la de organizar elecciones. Implica la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

La preponderancia de los partidos sobre las candidaturas independientes, cuando éstas existen, es más que notable. El predominio de los partidos en las sociedades industriales avanzadas resulta imprescindible para vertebrar la organización social. Los partidos, así, presentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electoral, determinan qué candidatos o afiliados participan en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral. Es casi imposible que funcione un sistema electoral sin el concurso de los partidos políticos. Su influencia en el proceso electoral legal es grande, pero aún lo es mayor en los aspectos

prelegales. Por ejemplo, la organización del partido influye en las carreras políticas de los afiliados, la determinación de los propios sistemas electorales, la conformación de los distritos electorales, etcétera.

La tercera de las funciones institucionales de los partidos es su papel en la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del poder legislativo. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentarios; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del congreso. En el caso del poder ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes llenan casi en su totalidad los cargos públicos. Respecto al poder judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el poder ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.

Sobre el resto de los órganos del Estado, los partidos tienen también la función de organizarlos e integrarlos, influyendo en la designación o el veto de sus miembros y aprobando, por la vía legislativa, la estructura de los distintos cuerpos de autoridad. Ésa es la razón por la que se ha sostenido que el Estado moderno es un Estado de partidos, y cuando degenera en corrupción y clientelismo deriva en partidocracia.

En los regímenes no democráticos (autoritarios, totalitarios, posttotalitarios, sultanistas), los partidos también desempeñan funciones, aunque éstas persiguen propósitos diferentes. Para empezar,

en este tipo de regímenes el sistema es casi siempre de un solo partido, el cual tiene como función representar los intereses y la ideología del Estado. En los regímenes totalitarios, caso extremo de los regímenes no democráticos, el partido se encarga de acomodar los valores y las pautas de la ideología del Estado al resto de la población; los partidos se consideran guardianes y celosos defensores de la ideología hegemónica; son los encargados de vigilar cualquier desviación de la ortodoxia, y en algunos casos ocupan todos los espacios de la vida social y privada. En estos regímenes los partidos promueven su ideología entre la población, pero lo hacen para determinar quiénes son los amigos y quiénes los enemigos. Evidentemente, los enemigos serán los disidentes o críticos de la ideología estatal-partidaria.

En los regímenes no democráticos los partidos no articulan intereses, como lo hacen en los democráticos, pues pretenden uniformar las conciencias o las ideologías, de ser posible en una sola clase, categoría o interés: el partido reproduce el interés de la clase dominante, y éste puede ir desde el interés de la dictadura del proletariado hasta el de una oligarquía o grupo en el poder, verbigracia, la “clase trabajadora” o la falange.

En cuanto a las funciones institucionales de los partidos en este tipo de regímenes, es claro que los aparatos del Estado se integran, estructuran y componen no a través de una pluralidad de partidos, pues no la hay, sino por medio del partido único, es decir, el partido monopoliza la organización del Estado y se confunde con él. Aquí el partido no está situado en el plano de la sociedad civil ni en un plano intermedio entre lo público y lo privado, sino totalmente

incrustado en la esfera de lo estatal, es decir, no goza de autonomía frente a los órganos del Estado, pues las instituciones estatales y el partido son una sola cosa.

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS

No siempre ha existido un estatuto jurídico de los partidos. Éstos son realidades sociales a las que lentamente la teoría fue prestando atención, y más lentamente aún el derecho. El ordenamiento jurídico ha tenido, a grandes rasgos, las siguientes actitudes frente a los partidos. Primero, una fase de oposición, propia del Estado liberal surgido de la Revolución francesa, en la que se condena totalmente a los partidos, tal como en la famosa Ley Chapelier de 1791, que rechazaba todo tipo de asociacionismo. Posteriormente, y casi durante todo el siglo XIX, predomina una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica hacia los partidos, pues a pesar de que se admite su existencia sociológica, se niega cualquier regulación, seguramente por el influjo de la separación entre el Estado y la sociedad civil. La tercera etapa corresponde a los finales del siglo XIX y principios del XX; aquí, los partidos son reconocidos jurídicamente en las leyes electorales y en los reglamentos de las cámaras. La última etapa es posterior a la Segunda Guerra Mundial

y refleja el movimiento a favor de su constitucionalización y, en algunos casos, su regulación jurídica exhaustiva.

La fase de constitucionalización se ha dado en casi todos los países del mundo. Son famosos los preceptos de constituciones como la italiana, francesa, alemana, griega o española, que constitucionalizan los partidos y en algunos casos cuentan con leyes para su desarrollo. La constitucionalización de los partidos en el mundo entero significa varias cosas. La primera de ellas es una repulsa a los Estados autoritarios y totalitarios, y la afirmación de que la democracia pluralista sólo es realizable con el concurso de varios partidos. Pero al mismo tiempo, como los partidos se encuentran en la base misma de todo el sistema democrático, algunos sostienen la necesidad de fórmulas de constitucionalidad en el sentido de sistemas de control, para que los partidos ajusten su actividad a los principios democráticos, es decir, utilizando una frase canónica, para “atraparlos en las redes del derecho”.

Para realizar la juridización de los partidos es preciso tener en cuenta dos ámbitos o esferas: el externo y el interno. El externo está conformado por los derechos y deberes de los partidos frente al Estado, sobresaliendo entre los derechos el de libertad de formación y acción de los partidos, y entre las obligaciones la de no establecer partidos que persigan fines o motivos ilícitos o contrarios a los principios constitucionales. El ámbito interno se constituye con los derechos y deberes dentro del partido, entendiéndose en primer lugar que la garantía de la libertad interna por medio de la Constitución y de la ley puede considerarse como un requisito funcional para la

efectividad del sistema democrático; sin embargo, la libertad que tiene el partido para organizarse internamente no puede llevarse al grado de afectar los derechos fundamentales de los militantes. La democracia en su seno y la prerrogativa de autonomía de los partidos en su funcionamiento constituyen las dos piezas fundamentales de su regulación interna.

Los partidos, además de ser reconocidos por la Constitución, suelen estar regulados por leyes secundarias, dependiendo de la tradición jurídica de la que forme parte el Estado concreto de que se trate y de su contexto histórico particular. En los Estados anglosajones y nórdicos hay una escasa regulación de las actividades de los partidos. En cambio, en la Europa continental y en América Latina la intención es contar con una normatividad abundante. La regulación, en el caso de América Latina, por ejemplo, se hace en las leyes electorales o, siguiendo una tendencia predominante en Europa, se elaboran leyes específicas para los partidos.

En la legislación de los partidos se suele admitir los dos ámbitos de regulación, a los que se aludió anteriormente, esto es, el externo y el interno. Las materias reguladas comprenden desde proporcionar un concepto o definición de partido hasta temas tan complicados como el de los órganos de control o fiscalizadores de la actividad de los partidos, pasando por los requisitos de su constitución y registro, sus derechos y obligaciones, su democracia interna y su financiamiento, así como la regulación de figuras semejantes o próximas, tales como los frentes, las asociaciones políticas y las coaliciones.

LA REGULACIÓN DEL CONCEPTO

Algunas leyes de partidos definen lo que es un partido político. Así, la alemana dice en su artículo 2º que los partidos son “asociaciones de ciudadanos que, de modo permanente o a largo plazo, ejercen influencia en el ámbito de la Federación o de un Estado regional sobre la formación de la voluntad política y se proponen cooperar en la representación del pueblo en el seno de la Dieta Federal o de un Parlamento Regional, siempre que, de acuerdo con el cuadro general de las circunstancias fácticas, y en especial de acuerdo con la extensión y la firmeza de su organización, el número de sus miembros y su presencia en la vida pública ofrezcan una garantía suficiente de seriedad de esos objetivos. Sólo las personas físicas pueden ser miembros de un partido”. Para el orden jurídico, definir lo que es un partido tiene consecuencias positivas, pues a partir de la conceptualización se extraen los criterios generales de interpretación de las normas que regulan su funcionamiento. Además, la definición brinda elementos que con certeza indican lo que es un partido y lo distinguen de cualquier otra organización. Sin embargo, la mayoría de las leyes electorales o de partidos no definen lo que son. La Constitución mexicana sí lo hace –en su artículo 41– y destaca su carácter de entidades de interés público.

En vista de que no es fácil definir lo que es un partido, la práctica general en muchas legislaciones es no dar definición alguna. La teoría ha llegado a señalar con escasa fortuna que son órganos del Estado, pero también ha sostenido que son asociaciones privadas. Ambos extremos son inapropiados. El primero, porque al estatificar a los partidos limita su autonomía interna, y además rompe con la

idea de que los partidos nacen de la sociedad, a la cual representan y se deben. El segundo, porque no pueden identificarse con cualquier asociación de derecho privado, como las sociedades mercantiles. Los partidos tienen finalidades públicas y no exclusivamente privadas. Por ello, lo más acertado consiste en ubicarlos en un espacio intermedio entre lo público y lo privado, destacando obviamente, como preponderante, su origen en la sociedad civil y su pertenencia a ella.

LA CONSTITUCIÓN Y EL REGISTRO

El segundo punto que muchas legislaciones regulan prolijamente es el de la constitución y el registro de los partidos. En el derecho europeo continental y anglosajón existe la tendencia a la liberalidad, a la escasa regulación en esta materia. Por el contrario, en la legislación latinoamericana hay una tendencia marcada a reglamentar este ámbito. Mucho se ha discutido sobre la pertinencia de tal reglamentación. Los europeos son indiferentes a ella y aducen el carácter social de los partidos, además de considerar que un control previo como el que se refiere al registro contraviene el derecho de asociación y de expresión, por lo que como máximo aceptan una verificación de documentos, pero nunca la atribución para impedir la constitución del partido político, atribución que en todo caso y en ciertos países corresponde a los órganos jurisdiccionales cuando los partidos son anticonstitucionales o utilizan métodos antidemocráticos o violentos. Sin embargo, tal control es *a posteriori* y efectuado por un órgano jurisdiccional.

En muchos países latinoamericanos sí se exigen requisitos mínimos de constitución y registro, y la autorización queda a cargo del poder ejecutivo, de un órgano electoral o de un órgano jurisdiccional electoral *ad hoc*. Convendría revisar esa costumbre legislativa y su correspondencia con el respeto a los derechos de los ciudadanos para asociarse y expresar libremente sus ideas. Si la obligación del registro es para limitar el número de partidos, bien puede pensarse en otras vías, como la del umbral electoral, que no afectan de manera directa los derechos de asociación y expresión de algunos ciudadanos que constituyen partidos nuevos o minoritarios.

LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS

El tema de los derechos y las obligaciones es fundamental. Los partidos tienen unos y otras en su actividad externa y en la interna, en sus relaciones con el Estado y con otros partidos. El derecho primordial que tienen respecto del Estado es el de su reconocimiento legal, su existencia jurídica, pero también el de recibir un trato justo y en igualdad de oportunidades por parte del gobierno y de sus órganos y, en ocasiones, el de obtener subvenciones públicas. Las obligaciones de los partidos en el ámbito externo comprenden las de actuar por las vías institucionales, utilizar medios pacíficos para la lucha política y respetar las reglas y los procedimientos democráticos en su actuación frente al resto de los partidos.

En el ámbito interno, los partidos tienen el derecho de organizarse libremente, siempre y cuando no afecten los derechos

fundamentales de los militantes ni de otros ciudadanos y no lesionen los principios democráticos del Estado de derecho. Su obligación primordial en el ámbito interno consiste en respetar la democracia en su seno, esto es, contar con procedimientos democráticos y respetar escrupulosamente los derechos fundamentales de sus militantes.

LA DEMOCRACIA INTERNA

La democracia interna es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no exclusivamente de los propios partidos, sino de un país. Tal democracia va más allá de la que se practica al nivel de las instituciones y los órganos del Estado: pretende configurar una democracia integral que se verifique en el aparato estatal pero también en el plano de la sociedad y de sus organizaciones, por lo menos en las más relevantes, como los mismos partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etc. Para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos: el nivel de respeto –y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; la organización y los procedimientos internos: las corrientes en el seno de la organización y los órganos de control de su vida interna.

Los derechos de los militantes

Para gran parte de la doctrina jurídica y de la ciencia política, los derechos fundamentales y la misma estructura democrático-formal no se dan de igual forma en los partidos que en el Estado. En los

partidos, según algunos autores, la defensa y garantía de los derechos fundamentales aparece de manera más restringida, y en todo caso limitada a un contenido exiguo, basado en algunos de los principios democráticos del texto constitucional o del programa de cada partido, o bien, delimitando la democracia interna exclusivamente a una democracia procedimental o de reglas mínimas, sin tomar en consideración la cuestión de los derechos fundamentales de los militantes. Se dice, así, que en el Estado los ciudadanos pueden manifestar libremente sus opiniones, pero que en el partido tiene escaso sentido sostener opiniones contrarias, pues lo que se busca es la unidad. También se afirma que es imposible que en los partidos exista un juego político democrático intenso, toda vez que las decisiones tienen que adoptarse velozmente.

¿Qué derechos debe reconocer y proteger a sus militantes o afiliados un partido político? La respuesta a esta pregunta no es simple pues depende del contexto histórico, del texto constitucional y de la tradición jurídica de cada país.

Algunos de los derechos que se suelen garantizar a los militantes son: la participación directa o mediante representantes en las asambleas generales; la calidad de elector tanto activo como pasivo para todos los cargos del partido; la periodicidad en los cargos y en los órganos directivos; la responsabilidad en los mismos; la revocabilidad de los cargos; el carácter colegiado de los órganos de decisión; la vigencia del principio mayoritario en los órganos del partido; la libertad de expresión en el seno interno; la posibilidad de abandonar el partido en cualquier momento; el acceso a la afiliación; el ser oído por los órganos arbitrales internos antes de la imposición de cualquier

sanción; el acceso a la información sobre cualquier asunto; el libre debate de las ideas y de las decisiones principales: la seguridad jurídica; la formación de corrientes de opinión y, en algunos casos, la existencia de mecanismos de democracia directa en el interior del partido, tales como el referéndum o el derecho de iniciativa para reformar normas o instituciones partidarias, etcétera.

Generalmente, este cúmulo de derechos no se contemplan ni en la legislación ni en los estatutos de los partidos, aunque la tendencia, al menos la teórica, insiste en su reconocimiento, tanto en la legislación como en la regulación interna.

Además de la amplitud de los derechos de los militantes, existen otras cuestiones que afectan la democracia interna y las prerrogativas de los afiliados. Éstas tienen que ver con el problema de la titularidad de los escaños; la exigencia de la dimisión sin fecha y otras sanciones que algunos partidos imponen a sus legisladores; la cuestión del abandono del partido por parte del legislador, y las dificultades que plantea la escisión del partido durante una legislatura. Cada uno de los problemas mencionados puede ser resuelto de distinta forma y dependiendo de la legislación de cada país.

Organización, procedimientos y estructura

La organización y los procedimientos no son menos importantes para la democracia interna. Lo indispensable en este ámbito consiste en que la voluntad se forme de abajo hacia arriba y nunca en sentido inverso. El órgano supremo es la asamblea de miembros, y de

ella tienen que surgir las principales líneas doctrinarias y de acción de los partidos. Toda elección debería respetar las garantías del sufragio, y los acuerdos tomados ser resultado de una decisión mayoritaria.

La organización y la estructura de los partidos han cambiado mucho. En la primera mitad del siglo XIX, cuando se hablaba de partidos se hacía referencia esencialmente a las ideologías más que a los hombres que las encarnaban. Marx y Lenin hablaron de partidos como modos de expresión de las clases en la vida política. Con Ostrogorski y Michels se comenzó a identificar al partido con la estructura, el aparato o la organización, y nació la concepción del partido como maquinaria, idea muy presente en el pensamiento político norteamericano.

Atendiendo a su organización y estructura, los partidos se han clasificado en partidos de cuadros y de masas. Los de cuadros tendieron a conformarse en el siglo XVIII y principios del XIX como grupos de notables cuyos miembros eran reclutados en función de su prestigio o fortuna, y en la actualidad son casi inexistentes. En cambio, los partidos de masas –que surgieron en el siglo XIX con los partidos socialistas europeos– se caracterizan por ampliar las facultades de decisión de los congresos locales y nacionales de los partidos. Existen otras clasificaciones que tienen en cuenta la forma de la organización, como la que distingue entre partidos directos e indirectos; otras diferencian entre los partidos comunistas y los no comunistas; otras más, entre partidos de países desarrollados y de países en vías de desarrollo, etcétera.

Una gran dificultad es precisar los contenidos mínimos de la organización y los procedimientos democráticos en el interior de un partido político. Como en el caso de la tabla de derechos fundamentales de los militantes, los elementos mínimos para tener una organización y procedimientos democráticos dentro de un partido dependen del contexto histórico, el nivel de la constitucionalización de los partidos, el tipo de régimen político y la legislación secundaria en materia político-electoral.

Algunos elementos de organización y procedimientos que, en un régimen democrático, los partidos podrían contemplar para garantizar la democracia interna serían los siguientes:

- Igual derecho de voto y propuesta para cada miembro.
- Respeto de las libertades civiles, en especial la de expresión.
- Acceso a la información sobre todos los asuntos del partido, incluyendo los económicos.
- Regulación de la posición jurídica de los miembros con base en la igualdad de derechos, para hacer posible la participación de cada uno en los asuntos del partido.
- Fundamentación de los rechazos de solicitudes de afiliación. Para estos casos es conveniente establecer procedimientos equitativos e imparciales, accesibles a cualquier interesado. Es necesario contar dentro del partido con un órgano neutral que decida sobre los rechazos y otras cuestiones.

- Tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión. La conducta punible ha de comprobarse debidamente y ha de ser conocida por un órgano neutral e imparcial que decida de acuerdo con un procedimiento previamente establecido y respetando todas las garantías constitucionales de carácter procesal del afiliado.
- Posibilidad de impugnación, ante órganos jurisdiccionales del Estado, de ciertas decisiones del partido relacionadas con la afiliación, castigo, expulsión, etcétera.
- Previsión clara de la articulación territorial y de organización del partido, de las facultades y responsabilidades de sus órganos y de las condiciones para acceder a sus cargos.
- Plena autonomía de las bases del partido en las organizaciones locales en sus esferas de competencia.
- Existencia de procedimientos y órganos especiales, ajenos a la directiva, encargados de dirimir las disputas entre entidades locales del partido, o entre éstas y las nacionales, así como sobre la interpretación de programas, plataformas o reglamentaciones objeto de controversia.
- Selección de los funcionarios del partido y de sus candidatos mediante un procedimiento previamente establecido por la asamblea general.

- No intervención de los órganos directivos para modificar la selección de candidatos a puestos de elección popular.
- Elaboración de actas de las asambleas respetando formalidades previamente establecidas.
- Rendición periódica de cuentas por parte de los órganos responsables de administrar los bienes del partido, con total transparencia y con posibilidad de que todo militante conozca la información correspondiente y pueda impugnarla.
- Transparencia en las reglas de financiamiento del partido y existencia de un órgano de control capaz de imponer sanciones en caso de que sean violadas.
- Garantías para la manifestación de las diversas tendencias internas.
- Prohibición de disolver o expulsar agrupaciones territoriales de rango inferior, así como de destituir órganos enteros del partido, permitiéndose la aplicación de sanciones únicamente en casos individuales.

Las corrientes internas

Muchos politólogos tienden a desacreditar las corrientes internas y las consideran un mal inevitable. Se les culpa de fraccionar a los partidos y atomizar la vida política, ocasionando que éstos no cumplan con uno de sus cometidos principales: articular y aglutinar las demandas sociales.

La crítica tiene su dosis de verdad. La vida política conlleva elementos impredecibles, y hasta la mejor de las instituciones puede ser utilizada con fines indeseables. Sin embargo, siempre es preferible, si hay que escoger, una dinámica de consensos y disensos dentro del partido que un inmovilismo político que impida la alternancia en el seno de las organizaciones. Impedir el libre debate de las ideas y el pluralismo sería abolir la democracia interna. La primera y más importante obligación de las corrientes dentro de los partidos es ser ellas mismas democráticas. No son aceptables corrientes caudillistas o excluyentes, aunque esta última afirmación es de evidente tono normativo, y a veces resulta imposible que las fracciones o corrientes internas no se formen o integren alrededor de un líder. Partidos tan clásicos como el de la democracia cristiana italiana, en su momento, o como los norteamericanos, han estado integrados esencialmente por corrientes internas. Lo destacable sobre las corrientes, en todo caso, es que suelen ser vehículos de alternancia del poder dentro de los propios partidos.

Los controles sobre la actividad interna

La existencia de controles para hacer factible el respeto y la garantía de los derechos humanos en el interior del partido, así como la viabilidad de sanciones para el caso de la violación a su estructura funcional y de organización, son lo que hace posible la realización de los supuestos anteriores. Los partidos podrían contar con órganos internos y neutrales de carácter jurisdiccional, capaces de conocer de las impugnaciones a las decisiones que adopten sus órganos ejecutivos.

Una gran discusión en la teoría política y jurídica se centra en la posibilidad de que órganos del Estado, como los jurisdiccionales, se ocupen de las impugnaciones a los órganos internos de los partidos. En muy pocos países y legislaciones se contempla que los órganos jurisdiccionales del Estado realicen tal función, tanto por razones políticas como teóricas. Entre las primeras está el rechazo de los partidos a que su autonomía sea violada. La razón teórica, por su parte, aduce el carácter esencial de los partidos como asociaciones u organizaciones de la sociedad civil, premisa que sirve para sostener que la intervención de los órganos del Estado infringe derechos como los de asociación y expresión.

A esta argumentación teórica podría responderse que los partidos, por su trascendencia, no son como el resto de las organizaciones de la sociedad civil, y que los órganos jurisdiccionales en un Estado de derecho democrático suelen funcionar con gran independencia respecto del gobierno, por lo que en este preciso caso es infundado el temor a un control gubernamental que no podría darse en el Estado de derecho, ni siquiera de manera indirecta. Además, en las democracias los partidos son el origen de las instituciones del Estado y del derecho, por lo que sería muy conveniente que un órgano imparcial e independiente del propio Estado conociera de las posibles irregularidades que se pudieran cometer dentro de ellos, ya sea por violación de los estatutos o por afectar los derechos fundamentales de los militantes.

En la teoría constitucional hay amplio consenso en el sentido de que el control de los partidos por órganos del Estado nunca debería abocarse a las cuestiones ideológico-programáticas, sino, en todo

caso, circunscribirse a lo estructural-funcional, es decir, a lo relacionado con los procedimientos democráticos. También hay una especie de acuerdo en favorecer los controles *a posteriori* sobre los controles previos, así como un evidente rechazo a cualquier control por parte de los órganos del poder ejecutivo, porque ello implicaría romper con la imparcialidad y la igualdad de oportunidades entre los partidos al estar temporalmente uno de ellos en el poder y por lo tanto fungiendo como juez y parte.

EL FINANCIAMIENTO

Para su funcionamiento, los partidos requieren de financiamiento. Necesitan fondos para sus actividades ordinarias y para la realización de las campañas políticas. Anteriormente, en la época del sufragio censitario, cuando los partidos se hallaban escasamente articulados y no tenían actividades permanentes, no necesitaban de grandes recursos para operar. Generalmente, era el propio candidato o un grupo de notables quienes lo apoyaban y corrían con los gastos de la campaña. Con la aparición de los partidos de masas a finales del siglo XIX y de los partidos contemporáneos, los gastos, ordinarios y para campañas, han crecido enormemente, haciendo imposible que los candidatos hagan las erogaciones de su propio bolsillo.

Los partidos modernos no recurren para su propaganda a métodos tradicionales, sino que hacen uso de los medios masivos de comunicación, cuyas tarifas suelen ser muy elevadas. Además, tienen gastos ordinarios derivados de sus funciones: capacitar cuadros,

penetrar en la sociedad, divulgar sus documentos básicos, apoyar a sus representantes en el poder legislativo o en el gobierno, etc., todo lo cual demanda recursos económicos.

Los fondos de los partidos provienen generalmente de dos vías: financiamiento privado y financiamiento público. El privado deriva de los recursos de los particulares, militantes o simpatizantes, y reviste varias formas: cuotas de los afiliados, donativos, préstamos y créditos, y administración de empresas propias, principalmente de carácter editorial. El financiamiento público puede ser directo, como las subvenciones que el Estado otorga a los partidos, generalmente en proporción a su cuota electoral, e indirecto, como la cesión de tiempo en los medios públicos de comunicación, la exención de impuestos y las franquicias telegráficas y postales.

Uno de los problemas más preocupantes en el Estado de partidos es el uso inadecuado que en ocasiones se da a los recursos. La desconfianza se alimenta por la frecuencia de las infracciones y porque ocurren en casi todo el mundo, incluso en las democracias más consolidadas, así como por el manejo publicitario de tales hechos. La gravedad del asunto se manifiesta en el cuestionamiento de las tareas de los partidos y, a veces –que es lo más preocupante–, en una actitud de duda o desilusión sobre las democracias representativas, sin que se proponga otro tipo de régimen alternativo y superior.

La legislación de partidos, electoral y de financiamiento, ha establecido mecanismos para obligar a la transparencia, al reparto equitativo del financiamiento público y al funcionamiento de instancias de control

y fiscalización de los recursos. Sin embargo, en la mayoría de los casos la legislación ha resultado insuficiente, principalmente porque la demanda de transparencia sobre el origen, monto y destino de los recursos no tiene la correspondencia debida en los órganos de control y supervisión. Éstos suelen carecer de independencia e imparcialidad respecto de los propios partidos.

LAS FIGURAS PRÓXIMAS Y LAS ALIANZAS ENTRE PARTIDOS

Uno de los rubros importantes en cualquier regulación jurídica de los partidos es el relativo a las figuras próximas, como son las asociaciones políticas. Para la democracia, la conveniencia de regular este campo estriba en la posibilidad de alimentar y fomentar organizaciones que pueden en un futuro convertirse en partidos y con ello enriquecer la vida política de un país, impidiendo su esclerosis o inmovilismo.

También resulta decisiva la regulación de los frentes y las coaliciones. En cualquier democracia este tipo de alianzas son cotidianas, y el único requisito es la transparencia, frente al electorado y los militantes, que debe privar en ellas.

LA CRISIS Y EL FUTURO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los profundos cambios sociales, económicos, tecnológicos y políticos que se viven en las postrimerías del siglo XX han transformado a los partidos políticos. Los partidos de masas *ideologizados* se han vuelto partidos de corte más pragmático, en búsqueda permanente –casi todos ellos– del llamado centro político. Los modelos racionales de política han provocado en muchas sociedades un menor interés por los temas políticos, y quienes se interesan por la participación lo hacen sobre temas concretos e identificables. Al no existir ya las grandes ideologías que buscaban explicarlo todo, la política y los partidos han perdido capacidad de atracción, y ello hace a algunos pensar que los partidos pudiesen ser desplazados por los movimientos sociales.

Las consideraciones anteriores, junto con los antiguos problemas de los partidos, han hecho que sus críticos presenten un cuadro alarmante, dando a entender que asistimos a los últimos momentos de

esas organizaciones. Sin embargo, si prescindimos de los partidos para organizar la vida política, ¿qué sustitutos tenemos con mejores garantías para la vida democrática y su desarrollo? En las actuales circunstancias no contamos con organizaciones de reemplazo que continúen realizando las funciones de los partidos. Probablemente algunos de ellos sean obsoletos, pero sin partidos que organicen y estructuren en alguna medida la competencia por el poder en todos los niveles del gobierno, la democracia, especialmente en las grandes sociedades urbanas, será imposible.

¿Podrán los partidos sortear su crisis y, de ser así, cuál es su futuro? La respuesta no puede ser única y definitiva; se trata necesariamente de un planteamiento múltiple con diversas derivaciones. En principio, debemos situar el problema en el contexto del futuro de la democracia. Además, una respuesta así debe ser capaz de distinguir a los regímenes, pues no todos tienen el mismo grado de desarrollo y características, en tanto que algunos son democráticos y otros no.

En países democráticos con sociedades homogéneas, la respuesta tiene que ver con el desarrollo de la democracia y la profundización en ella. Los partidos tienen que cambiar de estrategia de acuerdo con las pautas que presenta la nueva sociedad tecnológica e informática; su apuesta está en fomentar alianzas con los movimientos sociales, ser capaces de avanzar en las propuestas de estas organizaciones y mejorar sus mecanismos de democracia interna. En especial, el cuidado debe residir en la renovación constante de sus élites dirigentes y en mantener frente a la sociedad una gran transparencia en sus líneas políticas y en el uso de sus recursos.

En los regímenes políticos democráticos con sociedades heterogéneas la tarea consiste en perfeccionar los mecanismos institucionales de la democracia consociativa, para que los diversos grupos sociales y partes de la nación reciban un trato de equidad que haga factible la unidad en la diversidad y procure un desarrollo armónico e igualitario. Ciertamente, esta tarea es más delicada que en los regímenes democráticos homogéneos, por lo que es conveniente que los distintos mecanismos de relación política sean fluidos y transparentes y cuenten con importantes garantías de respeto a las minorías, de suerte que ninguna de ellas sucumba a la tentación de acercarse a la tiranía de las mayorías.

En los regímenes no democráticos la tarea es precisamente construir la democracia, pero sin partidos reales no es fácil arribar a ella. La tarea es, pues, crear el sistema de partidos y el ambiente para que la lucha política se dé en igualdad de condiciones y con imparcialidad; pero, al mismo tiempo, se debe fomentar en todos los partidos una labor de liderazgo responsable y en alto grado pedagógica frente a la ciudadanía. El cometido y el papel histórico de los partidos en los procesos de transición a la democracia son tal vez la mejor justificación para su existencia, pero al tratarse de funciones tan elevadas siempre se corre el riesgo de no estar a la altura de las circunstancias.

Para que no pierda legitimidad el proceso democrático, los dirigentes de los partidos están obligados, tanto frente a sus afiliados como a sus votantes, a informar sobre el origen y destino de los recursos. Igualmente, hay que explicar al público que sin dinero no puede haber partidos, elecciones ni campañas para llegar al poder, y que es responsabilidad de los ciudadanos contribuir en este rubro al proceso democrático.

Tampoco se está a la altura de las circunstancias en un proceso de transición si se alientan posturas populistas y poco realistas, si no se reconoce que la democracia significa necesariamente mayor desarrollo económico. No se está a la altura de las circunstancias en la transición si no hay un intento serio por parte de los partidos de llegar a arreglos duraderos, de modificar las reglas del juego político para obrar, ellos en primer lugar, conforme a esas nuevas reglas, y cuando no se entiende que la transición es una revisión de la mayor parte del entramado institucional.

En los procesos de transición, los partidos son principalísimos actores conscientes de la labor que realizan. En esos momentos, su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, pues más que competir por el poder están construyendo las bases del nuevo Estado. En cierta forma, dejan de ser singularidades en búsqueda de un beneficio político directo e inmediato para transformarse en formadores y consolidadores del Estado democrático de derecho. Por tal motivo, en la transición su tarea es única y fundamental, muy diferente a la que se desarrolla dentro de las condiciones ordinarias de la competencia política en una democracia.

Bibliografía básica

Blanco Valdés, Roberto L., *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.

Burgoa, Ignacio y otros, *El régimen constitucional de los partidos políticos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975.

Cárdenas Gracia, Jaime F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Cotteret, J. M. y C. Emeri, *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau, Barcelona, 1973.

De Esteban, Jorge y Luis López Guerra, *Los partidos políticos en la España actual*, Planeta, Barcelona, 1982.

De Otto Pardo, Ignacio, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

De Vega, Pedro (comp.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1979.

Del Castillo Vera, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS, Siglo XXI, Madrid, 1985.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 8a. reimp. en España, 1981.

Fernández de la Mora, Gonzalo, *La partidocracia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977.

Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en México*, Altiplano, México, 1969.

Gallego Castañera, Carmen, *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, Universidad Complutense, Madrid, 1988.

García Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Editorial Sistema, 1985.

García Laguardia, Jorge Mario (comp.), *Partidos políticos y democracia en Iberoamérica*, II Congreso de Derecho Constitucional, UNAM, México, 1981.

García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

González Encinar, José Juan, *Sistema de partidos y comportamiento electoral 1976-1981*, Akal, Madrid, 1982.

_____, *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992.

_____, y otros, *Autonomía y partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1984.

Henig, S. y J. Pinder, *Partidos políticos europeos*, Ediciones Pegaso, Jaén, España, 1976.

Lenk, Kurt y Franz Neumann, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.

Leoni, Francesco, “Relación entre procedimientos electorales y sistemas de partido”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, julio-agosto de 1986.

López, Mario Justo, *Partidos políticos. Teoría general y régimen legal*, 4a. ed., De Palma, Buenos Aires, 1983.

Martín Merchan, Diego, *Partidos políticos, regulación legal. Derecho comparado. Derecho español y jurisprudencia*, Ediciones de la Presidencia del Gobierno, Colección Informe, núm. 35, Madrid, 1981.

Michels, Robert, *Los partidos políticos*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1983.

Offè, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, trad. de Juan Gutiérrez, Ed. Sistema, Madrid, 1988.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, tomo I, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

Varios autores, “La financiación de los partidos políticos”, debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 23 de noviembre de 1993, en *Cuadernos y Debates*, núm. 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

Von Beyme, Klaus, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986.

Sobre el autor

Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido profesor visitante en las universidades de Yale y Georgetown y es autor de los siguientes libros: *El contractualismo y su proyección jurídico-política*, UAQ, 1991; *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, FCE, 1992; *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, 1994, y *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, 1996. Actualmente es profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es, además, miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados.

PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA

se terminó de imprimir en noviembre de 2016
en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte núm. 80,
Col. Felipe Pescador, Deleg. Cuauhtémoc, C.P. 06280,
México, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Garamond Pro
y Helvetica Neue; papel Bond ahuesado de 90 gramos
y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos.

La edición consta de 500 ejemplares y estuvo al cuidado de la
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica del

Instituto Nacional Electoral

