

Los partidos políticos en una democracia: funciones, tareas y desafíos*

Peter Fischer-Bollin**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 5 de junio de 2013.

Aprobación: 2 de julio de 2013.

Resumen: Describe algunas de las principales funciones y tareas de los partidos políticos en una democracia y define los retos realistas para los partidos y para la ciencia política. Para ello, utiliza algunos ejemplos del partido CDU (Unión Demócrata Cristiana) de Alemania cuya presidenta actual es la canciller alemana Angela Merkel.

Palabras clave: Partidos políticos / Funciones de los partidos políticos / Democracia interna del partido político / Sistema de partidos políticos / Instituciones políticas / Desarrollo de la democracia / Alemania.

Abstract: It describes some of the main functions and tasks of political parties in a democracy and it defines the realistic challenges for the parties and for political sciences. It avails itself of some examples of the CDU Party (Christian Democratic Union) of Germany whose current President is the current chancellor Angela Merkel

Key Words: Political parties / Functions of political parties / Internal democracy of political party / Political party system / Political institutions / Democracy / Germany.

* Conferencia presentada en el Conversatorio: Fortalecimiento institucional de los partidos políticos, organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la Fundación Konrad Adenauer el 17 abril de 2013.

**Aleman, Magíster Artium en Ciencias Políticas, Historia y Derecho del Estado, correo peter.fischer-bollin@kas.de. Director del Departamento de Recursos Humanos en el Interior de la Fundación Konrad Adenauer. Ha sido representante de la Fundación Konrad Adenauer en El Salvador, Guatemala y Brasil, y director del Departamento de Europa y Estados Unidos en la misma institución. Autor y coautor de numerosos libros sobre prácticas democráticas, partidos políticos, gasto público, entre otros temas.

En las encuestas de opinión en todo el mundo, los partidos políticos por lo general se encuentran entre las instituciones políticas en las que los ciudadanos confían menos. A pesar de sus diferencias, que en parte tienen que ver con diversos temas o diferentes condiciones políticas y sociales, se puede constatar la tendencia de que en las sociedades democráticas los partidos políticos gozan de menor confianza que otras instituciones, por ejemplo las iglesias, los medios de comunicación social, la justicia y a veces, incluso, el ejército.

La opinión pública y las ciencias políticas establecen altos estándares a los partidos que estos no llegan a cumplir. Por lo tanto, están expuestos a la crítica constante por no cumplir con sus funciones y responsabilidades en una democracia. Sin embargo, la ciencia y la opinión pública están de acuerdo, en gran medida, con que una democracia pluralista necesita de los partidos y que hasta ahora no se conoce ningún modelo que pueda prescindir de ellos. Este es aquí el punto de partida: una democracia pluralista necesita de partidos que se expresen y luchen por este pluralismo.

Aquí existe otro supuesto básico de que en toda sociedad democrática surgen los partidos políticos acordes a esta por lo que no hay modelos generalmente aceptados, de partidos políticos, que puedan aplicarse en todos los países. La cultura (política), la historia, el orden constitucional, el sistema electoral, el estado de derecho y las condiciones sociales tienen más influencia en el diseño real de los partidos políticos que las teorías políticas o las similitudes ideológicas.

He aquí un intento de describir algunas de las principales

funciones y tareas de los partidos políticos en una democracia y definir los retos realistas para los partidos y para la ciencia. Para ello se utilizan algunos ejemplos del partido CDU (Unión Demócrata Cristiana) de Alemania, cuya presidenta actual es la canciller alemana Angela Merkel.

1. Funciones de los partidos políticos en una democracia

Según Dahl¹, para la democracia moderna son fundamentales la existencia y el funcionamiento de un pluralismo de opiniones expresadas por diferentes partidos políticos, a través de los cuales la población pueda participar directa o indirectamente. En una sociedad pluralista existen intereses diversos, divergentes y antagónicos que deben ser representados por los partidos. Ya se trate de la población citadina o rural, ya sean los jóvenes o los adultos mayores, los ciudadanos pobres o los ricos, en principio sus intereses son legítimos y por lo tanto deben estar representados en el proceso político. Los partidos se utilizan para organizar estos intereses y discutirlos mutuamente. Por lo tanto, los partidos deben articular y representar los intereses de la población para que puedan ser tomados en cuenta debidamente en las decisiones políticas.

Además, y esta es una diferencia esencial con las organizaciones de la sociedad civil, los partidos deben agregar e integrar diferentes intereses. Esto significa una importante contribución al bien común en el sentido de que en un partido ya chocan intereses divergentes entre sí y dan lugar a un acercamiento de posiciones, a un posible compromiso. Un partido que representa exclusivamente un interés

1 Dahl, Robert: Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven 1971.

individual sólo puede atraer a un electorado muy reducido y por lo tanto tiene posibilidades de éxito más limitadas que si se dirige a muchos grupos interesados. Este mecanismo ha producido en Europa el tan exitoso tipo de los llamados partidos populares (o “catch-all-parties”). De esta forma participativa pueden definirse los objetivos de interés común en los partidos, lo cual no puede lograr ninguna persona de forma individual ni grupo de interés.

Para representar tales intereses, los partidos políticos deben desarrollar programas y propuestas que puedan ser implementadas en el gobierno. Esta función también es una diferencia sustancial con las organizaciones de la sociedad civil que pueden formular demandas, pero ninguna política de gobierno. Los partidos discuten los intereses y las posibilidades de la implementación política y formulan propuestas adecuadas. Con estas solicitan el apoyo político, especialmente los votos en los comicios. Aquí radica uno de los antagonismos que a menudo les resta mucha confianza a los partidos: por un lado, formulan sus propuestas para el proceso electoral, las cuales deben buscar el apoyo (= votos en los comicios), pero por el otro, después de las elecciones deben obtener mayorías en el gobierno y en el congreso para implementar sus propuestas, proporcionar los recursos financieros y cumplir con todas las leyes existentes. Para ello, a menudo deben solicitar financiamiento de otros lugares. Esto puede conducir a la formación de resistencias sociales en la población (manifestaciones, campañas en la red) o en las trastiendas del poder que se oponen a tales cambios de prioridades. A menudo los programas no pueden implementarse, o sólo modificarse, dando lugar a una gran frustración entre los

votantes.

Otra de las funciones de los partidos también lleva al antagonismo: deben reclutar personas para cargos de elección popular en el estado (por ejemplo diputados, presidente, ministros, alcaldes) y proponerlos a los ciudadanos en las elecciones. Estas personas deben estar moral y éticamente, así como técnicamente calificadas para desempeñar tareas de responsabilidad sobre todos los temas imaginables como la educación, transporte, economía o ambiente. En la sociedad mediática moderna deben estar calificados, además, para comunicarse con los ciudadanos a través de los medios (TV, radio, periódicos, correo electrónico, redes sociales, etc.). A la vez, los partidos también son vehículos de sus miembros y protagonistas de sus propios intereses, o sea hacer dinero, ganar prestigio y poder de decisión para hacer cumplir sus propios programas y finalmente lograr esto también para sus propios seguidores. Precisamente, esta función a menudo conduce en la práctica a excesos como corrupción, clientelismo, abuso de poder y con ello a enormes críticas a los partidos y por lo tanto es probable que sea una de las principales razones de la falta de confianza de los ciudadanos en los partidos políticos. Sería poco realista esperar que precisamente en los partidos hubiera personas que no tuvieran las cualidades humanas de la ambición y el deseo de riqueza.

Los partidos movilizan a la población a participar en la democracia mediante la promoción de las campañas electorales y otros acuerdos y votaciones. Especialmente en tiempos de disminución de la participación electoral en muchos países democráticos, esta tarea por

la democracia en un país no debe desestimarse demasiado. Los ciudadanos que se involucran en las campañas electorales con tiempo, esfuerzo y a menudo también con recursos económicos, realizan una importante contribución para una democracia viva y participativa. El hecho de que los partidos gasten cada vez más dinero en agencias de marketing y cada vez menos en el compromiso de sus miembros es lamentable, pero probablemente se puede explicar más con las leyes de nuestra sociedad mediática y la tecnología de publicidad que con el déficit democrático de los partidos. Esta movilización también conduce inevitablemente a la polarización, sobre todo en las campañas electorales, que podría poner en peligro **la tarea de la integración de los intereses sociales**. Por lo tanto, es aun más importante construir un consenso democrático en la sociedad que reconoce tales debates temáticos como algo "normal" y establece los límites de la cultura democrática de debate sin insultos personales, sin campañas difamatorias, etc.

Por consiguiente, en una democracia hay una serie de funciones importantes para los partidos políticos que se encuentran diametralmente opuestas y que por ende hacen difícil, si no imposible del todo, el cumplimiento satisfactorio de todas las funciones y así ganar la confianza, la credibilidad y el apoyo. Debería prestarse más atención a este hecho y transmitirse a la población a través de formación política en las escuelas, medios, organizaciones sociales y universidades para que las expectativas más realistas al observar la realidad condujeran a una menor decepción. Esto no es excusa para los partidos y sus líderes para no hacer todo lo posible por apegarse a la ética y las leyes escritas de su sociedad.

2. Funciones contradictorias de los partidos políticos

La siguiente tabla desglosa las funciones de los partidos políticos y su contraparte.

Tabla n.º 1
Comparación de funciones contradictorias

articulación de intereses	<input type="checkbox"/> <i>versus</i>	agregación e integración de intereses
representación de intereses	<input type="checkbox"/> <i>versus</i>	ganar el máximo de votos
formular y realizar programas	<input type="checkbox"/> <i>versus</i>	resolver problemas dentro del sistema político
movilización a través de campañas electorales	<input type="checkbox"/> <i>versus</i>	integración social
realización de intereses propios / de los líderes y seguidores	<input type="checkbox"/> <i>versus</i>	reclutamiento de personal calificado para los cargos públicos

Fuente: Elaboración propia

3. Tarea para los partidos: la democracia interna

La actividad legal de los partidos, a través de la cual la población puede articular sus intereses y participar en el proceso político, es vital en una democracia. Sin embargo, vemos en muchas sociedades que no eran libres, pero que ahora desde hace algunos años ya permiten la actividad legal de los partidos e incluso a menudo la promueven con recursos públicos, que los partidos sólo cumplen en forma muy limitada las funciones arriba indicadas en una democracia de participación ciudadana. Casi todos los ejemplos históricos

muestran que una sociedad democrática y con ella también los partidos democráticos deben construirse a lo largo de generaciones. Tras el final de los estados autoritarios con estructuras autoritarias no sólo en la élite estatal, sino en toda la sociedad, debe practicarse la conducta democrática y deben establecerse instituciones democráticas.

Sin embargo, este principio democrático de la participación también se aplica para los propios partidos: deben funcionar a lo interno tan democráticamente como sea posible. Así lo prescribe la Ley Fundamental alemana de 1949 en su artículo 21: *"Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos"*.

En la ciencia política sólo recientemente se atiende más este aspecto en el estudio de los partidos. No obstante, según Romero² deben observarse tres criterios para la medición del grado de democracia interna en un partido:

a) Formación de la voluntad política del partido

Se trata del proceso democrático de toma de decisiones en el cual los miembros de un partido son responsables de la formulación de las posiciones políticas con sus mayorías. Esto no impide a la dirección del partido presentar sus posiciones como base para el debate y definir una dirección. Pero al final los miembros del partido

2 Romero, Franciso Sacristán: LA DEMOCRACIA INTERNA EN EL ÁMBITO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS, 2006. In: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article/view/393>

deben discutir los temas y poder decidir en última instancia. El derecho de la dirección del partido de “dirigir” el partido se garantiza por las mayores posibilidades de hacer valer sus posiciones en los medios de comunicación y en los foros internos como las convenciones de los partidos.

En un ejemplo concreto, esto significa que la presidente del CDU y Canciller Federal, Angela Merkel, en la convención nacional del CDU promueve su posición para el rescate del euro, pero al final los delegados del congreso votan sobre las diferentes posiciones y deciden así sobre el curso del partido. Es obvio que la opinión de una personalidad influyente tiene cualitativamente mayor peso mediante el refuerzo de los medios de comunicación. En última instancia todo depende de la evaluación de los miembros del partido sobre qué decisión se adoptará y esto se debe tomar en cuenta en todo momento por la élite de la dirigencia.

b) La selección interna

Aquí se trata de la elección democrática de los cargos dentro del partido, es decir, sobre todo la elección de la dirección del partido (presidente, secretario general, etc.). Esta no deberá efectuarse por “dedazo”, sino sólo por votación secreta de los miembros del partido (o sus delegados). En los diferentes niveles (nacional, departamental, municipal) los miembros de dichos niveles deciden sobre la respectiva dirigencia del partido. Se trata entonces de un poder de decisión subsidiario y descentralizado.

Aquí también se debe respetar la realidad de que el apoyo a un

candidato, por ejemplo, por parte de una personalidad muy influyente de la élite del Estado, puede tener influencia, pero la decisión debe tomarse mediante una votación secreta en una convención de los miembros o de los delegados elegidos por dichos miembros.

c) La selección de candidatos

Algo similar se aplica a la selección de los candidatos del partido para puestos de elección pública como presidente, diputados y alcaldes. Estos candidatos deben ser nominados en votación secreta por los miembros del partido de la zona electoral, así que, por ejemplo, los miembros del CDU en Frankfurt nominan a su candidato para la elección de alcalde de la ciudad de Frankfurt.

Es determinante que haya muchos mecanismos eficaces para garantizar y aumentar la democracia interna en los partidos, pero su eficacia dependerá de condiciones específicas en términos político-culturales, constitucionales y socio-económicos. Por lo tanto, se requiere el esfuerzo simultáneo para mejorar las estructuras y las formas de organización en los partidos y asimismo el afianzamiento de los principios democráticos en las mentes y los corazones de los miembros del partido. Aquí se requiere una vez más formación política que, además de la transferencia de conocimiento, esté orientada hacia el cambio de actitudes y comportamientos de los ciudadanos dentro y fuera del partido.

4. Diálogo con la sociedad

Una función esencial para el cumplimiento de las tareas de los

partidos políticos es el diálogo con la sociedad. En la mayoría de los países, este diálogo se lleva a cabo con un alcance limitado, a menudo sólo justo antes de las elecciones y demasiado poco en el sentido de un diálogo de dos socios igualitarios (partido y sociedad). Sin duda, la contienda electoral pertenece legítimamente a los instrumentos de los partidos con el objetivo de atraer los votos de los electores y de dar a conocer sus posiciones y candidatos.

Pero el verdadero diálogo con la sociedad debe verse fundamentalmente de manera más profunda y permanente: exige el intercambio de ideas, intereses, argumentos y experiencias entre los partidos y los grupos sociales. Puede que se trate de la única conversación de un miembro del partido con sus vecinos o la única ronda de discusiones de un diputado con la élite de un grupo de interés. En ambos casos llegan al partido informaciones que pueden ayudar a desarrollar soluciones adecuadas a los problemas sociales y valorar mejor las expectativas de los electores y de esta forma lograr las condiciones previas para presentar al electorado una exitosa gama de contenidos y personas. Al mismo tiempo, los interlocutores son buenos multiplicadores para el partido si transmiten la impresión de que sus intereses y opiniones son importantes para el partido y que son “escuchados”. También pueden transmitir argumentos políticos a su entorno, como que la razón por la cual no pueden implementarse plenamente ciertos intereses es que existen otros intereses igualmente legítimos o que existen dificultades financieras. Explicado con un ejemplo, esto podría ser el compromiso del partido para la construcción de una nueva carretera que traerá muchos beneficios para las empresas y los ciudadanos que la transiten. El partido

organiza una convención de ciudadanos en la que se articulan los intereses y el partido escucha las inquietudes y los deseos de los ciudadanos, pero también les hace saber que los limitados recursos financieros no permitirán la construcción inmediata de la carretera y que se debe encontrar un equilibrio con los residentes que se preocupan por los riesgos para sus hijos y el medio ambiente. Si el partido crea un diálogo de este tipo, puede transmitir ideas, desarrollar soluciones y mostrar a más grupos cómo se puede trabajar con éxito. Todos los medios de comunicación son permitidos y de utilidad: precisamente la Internet con sus redes sociales brinda muchas posibilidades de información, movilización y recabación de opiniones. Con toda la apertura para los nuevos medios de comunicación, no debe olvidarse el contacto personal con los ciudadanos. Esto crea un acceso mucho más amplio a la sociedad, por ejemplo vía Twitter que es muy útil en muchos países para comunicarse con periodistas y líderes de opinión como multiplicadores.

Si no tienen lugar dichas formas de diálogo o si una reunión es sólo la oportunidad para la comunicación unilateral en busca de los potenciales votantes, el efecto es más bien negativo y los ciudadanos con crecientes niveles de educación se retiran decepcionados de este o de cualquier otro partido.

5. Desarrollo y formulación de programas políticos

De mucha utilidad para este diálogo con la sociedad es el desarrollo y formulación de los programas políticos de los partidos. Por un lado, el partido puede, con la inclusión de grupos sociales en

los debates de sus programas, aprovechar para sí su experiencia y conocimientos y, por el otro, escuchar sus inquietudes e incluirlas en programas que también son de importancia para la sociedad.

Debe quedar claro que por lo general los electores no deciden su comportamiento electoral justo después de leer y comparar los extensos programas de todos los partidos. Más bien su decisión por un partido en las elecciones se basa en gran medida en las expectativas personales que tenga en dicho partido. Un aspecto clave aquí es que el partido se ocupe de los temas y presente propuestas sobre estos, que sean importantes y que muevan al electorado. Las encuestas de opinión pueden ayudar a identificar estos temas, pero a menudo no son muy confiables y sobre todo no les brindan a los ciudadanos la oportunidad de ayudarse a sí mismos.

Existen diferentes formatos de programas que los partidos deberían presentar: desde el programa básico (se refiere a los principios y valores del partido y va más allá de un día), pasando por el programa electoral (para una elección específica a nivel nacional o local, aborda los temas más importantes con las propuestas del partido para el próximo período electoral), hasta programas temáticos concretos (limitados a un tema, a menudo a corto plazo, para hacer propuestas sobre un tema de actualidad y diferenciarse de la competencia política). Por último, también existen programas sectoriales dirigidos a grupos específicos de la sociedad como mujeres, jóvenes o población rural.

Para llevar a cabo dichos procesos programáticos, sobre todo para los programas básicos y los programas electorales, existe una

gran variedad de instrumentos: en primer lugar, los partidos pueden convocar a los ciudadanos o bien sólo a sus miembros para proponer sus temas de interés. El CDU hizo esto en 2013 exhortando a los miembros y ciudadanos por Internet, en las redes y en los eventos a comentar “lo que llevan en el corazón” (<http://www.cdu.de/artikel/die-cdu-fragt-was-liegt-ihnen-am-herzen>). En una segunda fase se continuó la discusión a través de la plataforma cerrada de Internet sólo para miembros del CDU para darles más influencia. En la tercera fase la central del partido resumirá los resultados como un proyecto de programa y los presentará a la dirigencia del partido que es quien asesora y decide al final.

El resultado será el programa electoral del CDU para las elecciones nacionales del Parlamento Federal Alemán el 22 de septiembre de 2013. De forma ideal los ciudadanos participan en el proceso programático del partido y el partido puede presentar un programa en las elecciones que incluye muchos aspectos de interés para los ciudadanos. Finalmente, sin embargo, todos los involucrados deben aceptar que en una democracia y también en un partido existen diferentes intereses que deben equilibrarse mediante decisiones mayoritarias en las cuales no todos podrán hacer valer sus posiciones.

Programas concretos y actuales pueden prepararse y discutirse ampliamente en talleres y conferencias temáticas con miembros del partido, expertos y partes interesadas. Pero también, pueden tomarse decisiones ad hoc por parte de la dirigencia del partido o de un congreso del partido sobre temas de suma actualidad que

indiquen que el partido aborda dicho tema con una posición de contenido específico. Así, por ejemplo, el último congreso del CDU discutió y debatió sobre el tema del reconocimiento de las relaciones matrimoniales entre personas del mismo sexo. En particular en los debates se hizo hincapié en los valores fundamentales del partido y se demostró a los ciudadanos que el partido está muy consciente de dichos valores, pero que en esta cuestión específica es muy difícil emitir una opinión. Con una clara mayoría, prevaleció la posición de que se tolera la coexistencia de las comunidades homosexuales y reciben la protección del Estado, pero sin llegar a una igualdad legal y fiscal con el matrimonio de hombre y mujer. Con ello se logró un gran impacto público y muchos ciudadanos aprovecharon este debate para ver representados sus intereses y opiniones.

6. Perspectiva

Los partidos políticos siempre tendrán la difícil tarea de ganar la confianza de los ciudadanos. Con todas las funciones y responsabilidades que se les atribuyen, las numerosas tareas contradictorias no permiten satisfacer del todo estas expectativas. Por lo tanto, nosotros (los ciudadanos y los politólogos) debemos actuar más honestamente con los partidos y formular nuestras expectativas de manera más realista que es parte de nuestra responsabilidad en una sociedad democrática. Esta responsabilidad debe demostrarse en la transmisión de una imagen realista de los partidos políticos en la opinión pública y sobre todo en las actividades de formación con los jóvenes. Por encima de todo, los miembros y los dirigentes de los partidos deben trabajar en las mejoras. Necesitan

confianza y aprobación como el aire para respirar. Aunque los partidos no tengan el objetivo principal de ser nombrados en una encuesta como la institución política de mayor confianza entre los ciudadanos, deben abrirse más al diálogo con la sociedad y sobre todo fortalecer la democracia interna para no perder aún más la confianza. Para ello existen numerosas posibilidades de las cuales algunas se han mencionado aquí. Lo importante en todo caso es no prometer soluciones rápidas a los problemas sociales que no son alcanzables y que los votantes perciben como incumplimiento de promesa. Hoy en día, los partidos deberían utilizar los instrumentos de diálogo con los miembros y los ciudadanos para trabajar en encontrar vías de solución. Ralf Guldenzopf habla del partido como una plataforma iPhone con muchas aplicaciones flexibles que sirven para comunicarse con los ciudadanos y los miembros, proporcionar información y facilitar los procesos³.

Los partidos deben trabajar en sí mismos, de lo contrario, la democracia está en peligro ya que sus funciones no pueden ser asumidas por otros grupos sociales.

3 Guldenzopf, Ralf: Die Volksparteien als Plattform (13.03.2013), en : <http://www.polisphere.eu/blog/ralf-guldenzopf-die-volkspartei-als-plattform/>, consultado el 23.05.2013.