

PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA

Organización y Funciones

Wilhelm Hofmeister
Karsten Grabow



Konrad
Adenauer
Stiftung

Partidos Políticos en la Democracia

Organización y Funciones

*Wilhelm Hofmeister
Karsten Grabow*

© 2013 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e.V.

ISBN: 978-9929-618-60-2

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER,

Oficina para Guatemala, Honduras y El Salvador
3ª. Av. "A" 7-74, zona 14
Colonia El Campo, Guatemala C.A.
Tel.: (+502) 2380 5111
info.guatemala@kas.de
www.kas.de/guatemala

Autores

Wilhelm Hofmeister
Karsten Grabow

Diseño interior y diagramación

Evelyn Ralda / Serviprensa

Traducción al español

María Teresa Montes

Corrección textos

Jaime Bran / Serviprensa

Impresión

Serviprensa, S.A.
3ª. Avenida 14-62, zona 1
PBX: (502) 2245-8888
3,000 ejemplares

Esta publicación se distribuye gratuitamente, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer. Es permitida su reproducción parcial o total con inclusión de la fuente.

Índice

Introducción	5
1. Partidos y sistemas de partidos políticos	7
1.1 ¿Qué son los partidos?	7
1.2 Criterios para la identificación de los partidos	8
1.3 ¿Por qué existen los partidos?	9
1.4 Funciones de los partidos.....	11
1.5 Sistemas de partidos.....	13
1.6 Tipologías de los partidos.....	15
1.6.1 Distinción de los partidos según su grado de organización.....	16
1.6.2 Clasificación por objetivos sociopolíticos	16
1.6.3 Clasificación según los estratos sociales que desean atraer	18
1.6.4 Clasificación según su posición con respecto al sistema político	18
1.7 Partidos e ideologías	18
2. Criterios para el trabajo de partido exitoso y sostenible	21
3. Organización partidaria moderna	23
3.1 Organización y afiliación	23
3.2 Los miembros de un partido.....	28
3.3 Reclutamiento de nuevos miembros	30
3.4 Educación y formación de los miembros del partido.....	31
3.5 Programas del partido	33
3.6 Comunicación externa e interna.....	34
3.6.1 Comunicación con la sociedad	35
3.6.2 Comunicación interna del partido.....	38
3.7 Democracia intrapartidaria	40
3.8 Conflictos internos de los partidos y su resolución	43
3.9 Cuotas para las mujeres y las minorías en el partido	44
3.10 Financiamiento de los partidos	45
4. Los partidos y la sociedad	51
4.1 Los partidos y la sociedad civil.....	51
4.2 Los partidos y los grupos de interés	53

5. Los partidos en el parlamento y en el gobierno	57
5.1 Fracciones parlamentarias	58
6. Liderazgo político	61
6.1 El dilema del liderazgo político.....	63
6.2 Consejos de líderes políticos experimentados	63
7. Desafíos para los partidos políticos en una democracia	67
8. Conclusión: sin partidos no hay democracia	73
9. Fuentes y literatura adicional	75

Introducción

La política es hacer posible la convivencia conjunta en una sociedad. Para ello deben cumplirse varias condiciones, especialmente en una democracia:

- La política necesita ideas y valores que definan los objetivos y las normas de la conformación política. La libertad, la justicia y la solidaridad, por ejemplo, son los valores a los que puede y debe orientarse la conformación política.
- La política necesita organizaciones sociales que reúnan, unifiquen y representen los intereses ante las instituciones políticas y gubernamentales. Dichas instituciones son los partidos, pero también las asociaciones y otras organizaciones sociales.
- La política requiere de instituciones que reúnan, representen, discutan, decidan e implementen las propuestas de conformación. Los parlamentos y los gobiernos, que por regla general se apoyan en los partidos, son las instituciones más importantes de la política en un Estado democrático.
- La política necesita ciudadanos comprometidos que participen en las discusiones políticas con sus ideas, demandas y expectativas, y que trabajen activamente en las instituciones políticas para así representar realmente los intereses de la mayoría de los miembros de una sociedad con eficacia y honestidad.

En una democracia, en el mejor de los casos, deberían involucrarse en la política tantos ciudadanos como fuera posible. Todos deberían poder decidir sobre la institución de un gobierno y sobre las medidas que éste asuma. Sin embargo, una democracia en la que todos los ciudadanos participen directamente en todas las decisiones políticas no es posible en las sociedades masivas modernas. Por ello, una democracia moderna necesita de instituciones y organizaciones que representen la voluntad y los intereses de los ciudadanos de la manera más auténtica posible. Estas pueden ser asociaciones, iniciativas ciudadanas o bien organizaciones no gubernamentales, pero sobre todo son los partidos políticos los que ejercen esta función de representación. Los partidos le brindan a los ciudadanos la oportunidad de influir en la política y en las decisiones políticas. Los partidos son, pues, uno de los principales instrumentos de la política.

Sin partidos, una democracia moderna y representativa es inconcebible. En una sociedad masiva, sólo los partidos hacen que los ciudadanos sean capaces de tomar acciones políticas. Ellos unifican e integran diferentes intereses, creencias y opiniones. De ellos surge la mayor parte de las élites políticas. Incluso para participar con éxito en las elecciones, los partidos deben esforzarse por ser un canal de comunicación entre amplios sectores de la sociedad. Las asociaciones o las iniciativas ciudadanas por lo general representan intereses más bien particulares y se concentran en pocos asuntos. Por el contrario, de los partidos se espera que se pronuncien sobre todos los asuntos y temas que conforman el ordenamiento y la organización de una sociedad.

Aunque las expectativas en los partidos puedan ser tan integrales, éstos son sólo una parte de un todo más amplio, es decir de la sociedad entera. La palabra "partido" viene del latín *pars* que significa "parte". Los partidos son o representan siempre sólo una parte de la sociedad. Por lo tanto, ningún partido puede o debe pretender representar a "la totalidad" de los ciudadanos. Sólo a través de la existencia y también la competencia de varios partidos se representa la totalidad de las opiniones y propuestas dentro de una sociedad. Por ello los partidos compiten entre sí para lograr las mejores propuestas para la solución de los problemas políticos. Esto también significa que están compitiendo por la influencia y el poder, ya que sin el poder para imponer ideas políticas, no pueden ejercer sus funciones políticas. Las discusiones y los debates, tanto a lo interno como entre los partidos, acompañan esta competencia de ideas y poder y son legítimas y necesarias para el funcionamiento de la democracia.

En esta publicación se presentan los partidos como actores centrales de una democracia moderna. Se abordan las características y las funciones de los partidos, los fundamentos de su organización, su contexto político, así como los problemas de la democracia partidista y los desafíos específicos que enfrentan de cara a los permanentes cambios sociales. Por lo tanto, se debe transmitir la información básica sobre las diferentes facetas de los partidos. Además, se debe despertar el interés sobre los partidos y quizás incluso el deseo de participar en un partido. Si bien la crítica sobre "los" partidos es fácil y es siempre bien recibida tanto en la opinión pública como en el ámbito privado de los amigos, estos son fundamentales para la democracia. Los partidos sólo pueden cumplir con sus funciones cuando el mayor número posible de ciudadanos está dispuesto a involucrarse políticamente en ellos. ¡Cualquier persona que quiera mejorar los partidos, debe estar dispuesta a trabajar con ellos! Esta publicación también tiene como objetivo fomentar este aspecto.

1. Partidos y sistemas de partidos políticos

1.1 ¿Qué son los partidos?

Los partidos son formas especiales de organizaciones políticas. No deben confundirse con otros grupos sociales como los grupos de interés o las asociaciones. Una de las definiciones más famosas de "partido" proviene del politólogo estadounidense Anthony Downs, que escribió: "Un partido político es un grupo de personas que buscan el control del aparato de gobierno a través de obtener puestos en una elección llevada a cabo de forma correcta"¹. Para Giovanni Sartori, catedrático por largo tiempo en la Universidad de Columbia en Nueva York, y quien es considerado como uno de los estudiosos de los partidos políticos más famosos a nivel internacional, un partido es: "cualquier grupo político reconocido oficialmente, ...que participa en las elecciones y que es capaz de postular candidatos para cargos públicos a través de las elecciones"².

En la Ley Alemana de Partidos Políticos (§ 2, Párrafo 1), los partidos se definen como: "asociaciones de ciudadanos que, de forma permanente o por largos períodos de tiempo, tienen influencia en el proceso de toma de decisiones políticas en el área federal o estatal y que desean representar a las personas en el parlamento federal o estatal, si de acuerdo con el panorama general de las condiciones reales, en particular según el tamaño y la cohesión de su organización, según el número de sus miembros y su presencia en el ámbito público, ofrecen una garantía suficiente de la seriedad de sus objetivos. Los miembros de un partido sólo pueden ser personas naturales". El Párrafo 2 añade "que los partidos [pierden] su status legal si no han participado por seis años en una elección federal ni estatal con sus propios candidatos". De conformidad con el Párrafo 3, las asociaciones políticas no son partidos cuando (1) sus miembros o los miembros de su junta directiva sean en su mayoría extranjeros, o (2) su sede o su gestión se encuentren fuera del ámbito de aplicación de esta ley³.

-
- 1 Anthony Downs (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Brothers, p. 25; dt. (1968). *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tubinga: Mohr/Siebeck, p. 25.
 - 2 Giovanni Sartori (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge University Press, p. 57.
 - 3 Ley de Partidos Políticos (Parteiengesetz) en su versión del 31 de enero de 1994 (Gaceta Federal I, p. 149), última modificación mediante el Arto. 2 de la Ley de fecha 22 de diciembre de 2004 (Gaceta Federal I, p. 3673).

Aunque estas definiciones hacen hincapié en aspectos diferentes, se pueden identificar los criterios principales que debe cumplir un partido para calificar como tal. A continuación resumimos una vez más estos criterios:

1.2 Criterios para la identificación de los partidos

- Un partido se esfuerza por tener influencia en el proceso de toma de decisiones políticas y un efecto político en general. La participación en dicho proceso político depende no sólo de un período más largo, sino también de un área más extensa. No es suficiente si una asociación está políticamente activa y opera exclusivamente en el área local o aborda un solo tema.
- Un partido es una asociación de ciudadanos con afiliación individual y debe tener un cierto número mínimo de miembros para conservar el reconocimiento de la seriedad de sus objetivos y de sus posibilidades de éxito.
- Un partido debe demostrar el deseo de participar regularmente en la representación política del pueblo, es decir, en las elecciones. Esto difiere, por ejemplo, de las asociaciones, las organizaciones no gubernamentales o de otras iniciativas que no desean tener responsabilidad política en zonas más extensas, sino sólo pretenden tener influencia puntual y no participan en las elecciones.
- Un partido debe poseer una organización independiente y permanente; no debería formarse sólo para una elección y luego cesar en sus actividades de nuevo.
- Un partido debe estar dispuesto a tener imagen pública.
- Un partido no necesariamente debe tener escaños en el parlamento, pero sí debe cumplir con los demás criterios.

Por lo tanto, los **partidos** pueden **definirse** como asociaciones **permanentes** de ciudadanos que, **con base en sus programas** y la **afiliación voluntaria**, se esfuerzan por ocupar con su equipo de gestión, por la vía de las **elecciones**, los puestos políticamente decisivos de un Estado y así poder implementar sus ideas para la organización de la comunidad y la **solución de los problemas existentes**.

Los partidos no pretenden participar sólo en el proceso de la toma de decisiones políticas, sino también tienen como fin intervenir en la representación del pueblo en el parlamento. Esto presupone que los partidos participen en las elecciones. Por ende, su participación política, así como su "peso" político están estrecha-

mente relacionados con las elecciones. La voluntad del electorado tiene una importancia crucial para los partidos.

Un aspecto típico de los partidos es su "carácter de batalla", es decir, el deseo de acción política y de debate para asumir el control y afirmar el poder del gobierno. Esta competencia entre partidos permite ganar poder político y, en última instancia, toda la organización del partido está supeditada a dicha competencia. Sólo los partidos que participan con éxito en el concurso electoral pueden ganar puestos de representación política y el ejercicio temporal del poder. Este es un incentivo esencial para participar en un partido, y es especialmente atractivo si es parte del gobierno.

Sin embargo, una participación activa en los partidos hace que incluso el papel de oposición, que aparentemente es menos atractivo, sea también importante y atractivo, ya que sigue siendo parte del proceso de toma de decisiones políticas, es decir, del cambio. Quien esté comprometido con el cambio político y las reformas democráticas, encuentra en los partidos de oposición o "partidos alternativos" un sitio adecuado para la actividad política. Y finalmente, los partidos de oposición o "partidos alternativos" tienen una función importante en la democracia, ya sea como "perros guardianes" del gobierno, o incluso como una futura alternativa política.

A diferencia de los grupos de interés, de los partidos se espera que se pronuncien sobre la totalidad de las tareas del Estado. Se espera que hagan propuestas de diseño de la política interior y exterior, de la política económica y social, de la política de la juventud, educativa y social, entre otras. Para cumplir este requisito, los partidos deben tener un programa en el que se definan sus posiciones básicas sobre diferentes áreas. Además, se espera que tengan una organización permanentemente activa.

Como se mencionó anteriormente, un partido es *pars*, es decir parte de un todo. Esto implica que haya otros partidos que integren juntos el sistema del proceso de toma de decisiones políticas y que compitan entre sí. Por lo tanto, un "sistema unipartidario" es en sí una contradicción.

1.3 ¿Por qué existen los partidos?

En cualquier sociedad existen diferentes opiniones, necesidades, expectativas e ideas sobre los asuntos cotidianos así como acerca de los "grandes" temas del ordenamiento social, sus normas y procedimientos. Existen opiniones muy diversas sobre prácticamente cualquier tema imaginable. No existe algo así como una voluntad general del pueblo o un predeterminado bien común. Por el

contrario, en todas las sociedades existen intereses contrapuestos que a menudo chocan fuertemente entre sí. Para resolver los conflictos existentes pacíficamente, el proceso de formación de opinión debe mediar en un proceso abierto de debate entre las diferentes opiniones. Para ello es necesario un mínimo de convicciones comunes. Este es el consenso democrático básico que establece que todo ciudadano tiene el derecho de representar su propia opinión en una competencia pacífica de opiniones.

Este supuesto básico, según el cual existen diferentes intereses en todas las sociedades, que en principio están justificados, se conoce como pluralismo o como "teoría de la competencia" de la democracia. Dado que existe una competencia de ideas, el proceso de formación de opinión en la sociedad pluralista debe pasar por un proceso abierto de debate entre los grupos de interés heterogéneos. Debido a la diversidad de opiniones y a los conflictos sociales, no puede existir una solución absolutamente correcta, por lo que las decisiones se toman por lo general sobre la base del principio de la mayoría. Sin embargo, no debe darse una "tiranía de la mayoría" que infrinja las reglas democráticas y viole los derechos humanos inalienables, ya que las decisiones mayoritarias también pueden implicar deficiencias o incluso estar equivocadas. Una protección de las minorías sólida y garantizada constitucionalmente por una parte, y por la otra, el reconocimiento de la derrota en la votación o elección por el partido perdedor –siempre que se trate (en gran parte) de elecciones libres y justas–, son por lo tanto partes constitutivas de este entendimiento democrático.

Los partidos representan intereses particulares en el contexto de los conflictos de intereses resueltos democráticamente. Sólo cuando los intereses en conflicto se expresan abiertamente y los partidos reconocen el derecho que tienen los demás partidos de representar sus intereses particulares, es decir, cuando los partidos logran un consenso en lo fundamental –por ejemplo el reconocimiento en principio de la Constitución democrática y del ordenamiento económico y social de un país–, se abre el camino para una resolución consensuada de los conflictos de una sociedad y el compromiso en el espacio político. Por supuesto, debe garantizarse la libertad del partido, es decir, la creación de los partidos debe ser libre. Sin embargo, se pueden aplicar restricciones a los partidos anticonstitucionales, pero básicamente los ciudadanos deben tener el derecho de formar un partido, de pertenecer y de operar libremente en él. La libertad de los partidos también implica que nadie puede ser obligado a afiliarse a un partido en particular ni a permanecer en él contra su voluntad, como fue y todavía es el caso en algunos países. La afirmación de la diversidad de partidos también es una expresión del reconocimiento de la democracia pluralista.

El modelo competitivo de la democracia se opone a la visión de homogeneidad, de uniformidad de la "voluntad popular". Esta visión se remonta al filósofo francés Jean-Jacques Rousseau, según la cual cada ciudadano debería someterse voluntariamente a un "contrato social" basado en la "voluntad general" y que garantizara una convivencia social ordenada legítimamente. El ciudadano individual sería parte de un sistema estatal excesivamente venerado y con denominación neutra que haría cumplir la voluntad general y a la vez tendría el control total sobre él. En ese concepto no hay cabida para los partidos. No se considerarían legítimos porque distorsionarían necesariamente la "voluntad general" que había sido aceptada como correcta. Las desviaciones del bien común establecido y obligatorio no serían toleradas. No es casualidad que los estados totalitarios, en los que se prohíbe la diversidad partidista y en la práctica un pequeño grupo dominante define la "voluntad general", se remitan a Rousseau. Independientemente del hecho de que en el concepto de Rousseau queda abierta la pregunta sobre quién determina la "voluntad general" y quién la decide, cabe mencionar que las sociedades modernas se caracterizan por una diversidad de intereses y cosmovisiones. Por ello se necesitan partidos como instancias centrales para la representación de esta diversidad de intereses dentro del sistema político.

1.4 Funciones de los partidos

Para participar con éxito en el proceso político y contribuir a la consolidación de la democracia, los partidos deben prestar una gama de servicios. En la ciencia política, estas "funciones de los partidos" se resumen a continuación:⁴

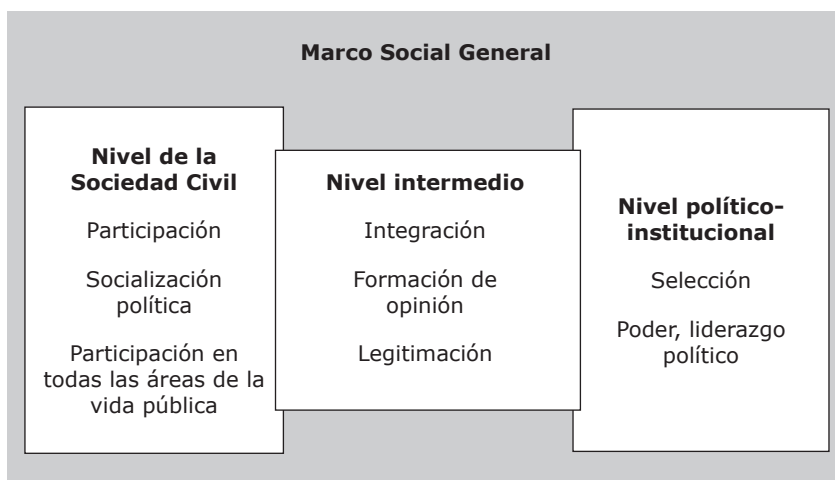
Los partidos:

- Articulan y unifican los intereses sociales: los partidos formulan las expectativas públicas y las demandas de los grupos sociales en el sistema político (función de formación de opinión);
- Reclutan al personal político y promueven la formación de nuevos cuadros: los partidos seleccionan personas y las presentan en las elecciones para optar a cargos políticos (función de selección);

4 Ver por ejemplo Dalton, Russell J. y Martin P. Wattenberg (2000): "*Unthinkable Democracy. Political Change in Advanced Industrial Democracies*" en: Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (eds.): "*Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*", Oxford y Nueva York: Oxford University Press, pp. 3-18.

- **Desarrollan programas políticos:** los partidos integran los diferentes intereses en una concepción global de la política y los incluyen en un programa político, para lo cual solicitan la aprobación y el apoyo de la mayoría (función de integración y articulación);
- **Promueven la socialización política y la participación ciudadana:** los partidos establecen una conexión entre los ciudadanos y el sistema político, permiten la participación política de los individuos y los grupos con perspectivas de éxito (función de socialización y participación);
- **Organizan el gobierno:** los partidos participan en las elecciones para ocupar posiciones de poder; en las democracias partidistas, por lo general, al menos una parte de los miembros más destacados del gobierno proviene de los partidos que han ganado las elecciones (función de dominio);
- **Contribuyen a la legitimidad del sistema político:** como los partidos establecen un vínculo entre los ciudadanos, los grupos sociales y el sistema político, contribuyen al afianzamiento del orden político en la conciencia de los ciudadanos y en las fuerzas sociales (función de legitimación).

Figura 1. Funciones de los partidos en las sociedades democráticas



En las sociedades modernas, la formación de opinión es un proceso de múltiples facetas. Los medios, las organizaciones sociales, los grupos de interés, las iniciativas ciudadanas, las comunidades religiosas y cada vez más las formas modernas de comunicación en Internet, *Facebook*, *Twitter* y otras comunidades virtuales, tienen un impacto significativo sobre las opiniones y las actitudes polí-

ticas. Sin embargo, los partidos siguen siendo principalmente los que unifican la variedad de opiniones, las integran en el proceso político de toma de decisiones y, en última instancia, toman dichas decisiones a través de sus representantes en los parlamentos y en los gobiernos. Cuando los ciudadanos siguen el trabajo de los partidos, escuchan sus argumentos en el debate político y los evalúan, pueden orientarse políticamente hacia ellos. Además, los ciudadanos mismos, con su participación en los partidos, pueden influir en el proceso de toma de decisiones políticas.

El programa político es, además de los candidatos, la "mercancía" que los partidos ofrecen como opción al electorado. Los programas políticos (ver detalles en el apartado 3.5), cumplen dos funciones principales: por una parte deben articular los intereses de la población (los partidos como "portavoces" del pueblo) y por otra deben facilitar e influenciar el proceso de formación de opinión de los ciudadanos (los partidos como "moldeadores" de la opinión de un pueblo o al menos de una parte del mismo). Con base en el programa presentado, los votantes pueden juzgar si un partido tiene conciencia social y si ofrece propuestas adecuadas para la solución de los problemas y desafíos que enfrenta el país.

Los partidos de la oposición tienen la responsabilidad de supervisar al gobierno y de proporcionar alternativas constructivas. Esta tarea también es de gran importancia para una democracia, ya que sin oposición el gobierno tiende a la complacencia y a la arrogancia y pasa por alto la búsqueda de alternativas.

Cuando los partidos asumen estas funciones, prestan servicios importantes para las sociedades democráticamente constituidas. La calidad de la "entrega", es decir la forma en la que llevan a cabo sus funciones, contribuye enormemente a la reputación y al potencial de un partido.

1.5 Sistemas de partidos

La totalidad de los partidos políticos de un país constituye el sistema de partidos. El sistema de partidos representa el entramado en el que se relacionan los partidos políticos entre sí.

El aspecto concreto de un sistema de partidos surge principalmente de dos factores. Por un lado está el tipo de los conflictos sociales o de los intereses. Los contrastes clásicos se dan entre los trabajadores y el "capital", es decir, las clases sociales acaudaladas. Del mismo modo, el contraste entre los partidos laicos y los de orientación religiosa es una parte de las divisiones clásicas entre partidos que influyen en la formación de los sistemas de partidos. Por el otro, en muchos lugares, las leyes electorales y de partidos políticos tienen gran influencia en el

diseño del sistema de los partidos, dependiendo de si la formación de partidos es libre o restrictiva y de qué posibilidades ofrece el sistema electoral para que un gran número de partidos esté representado en el parlamento. Ya desde las épocas predemocráticas, la existencia de un partido provocó el surgimiento de por lo menos otro partido. En el curso de la historia, los sistemas de partidos por lo general han evolucionado principalmente a lo largo de líneas de conflictos ideológicos y/o sociales.

Los sistemas de partidos se pueden clasificar según diferentes criterios. Comúnmente, el número de partidos que compiten por el poder sirve como criterio para la descripción de un sistema de partidos. Primeramente se hace una distinción entre un sistema unipartidario, bipartidario o multipartidista. En un sistema "unipartidario" domina un único partido y prácticamente no existe competencia política entre partidos. Sin embargo, un sistema "unipartidario" es en sí una contradicción de términos, ya que un "partido", como ya se mencionó anteriormente, siempre es tan sólo una parte de un todo mayor. Por lo tanto, los sistemas unipartidarios generalmente se caracterizan por la supresión de la competencia política y de las libertades democráticas. "Bipartidismo" significa que dos partidos principales dominan la competencia política, mientras que otros partidos más pequeños juegan sólo un papel secundario. En un "sistema multipartidista", por el contrario, más de dos partidos tienen influencia en la competencia política⁵.

Si en un país se da un sistema de dos o varios partidos, depende de factores muy diversos: las tradiciones políticas, el desarrollo de las instituciones, la cultura política, las condiciones socioeconómicas, la importancia de las regiones, las circunstancias denominacionales, etc. En última instancia, el sistema electoral también tiene una cierta influencia, pero de ninguna manera la única influencia sobre la estructura del sistema de partidos. Aunque un sistema de votación por mayoría (en circunstancias uninominales con la regla de mayoría simple) promueve más bien el desarrollo de un sistema bipartidario (o de un sistema con pocos partidos dominantes), un sistema de representación proporcional tiende a fomentar un sistema multipartidista. Sin embargo, no existe ninguna relación clara y universalmente válida entre el sistema electoral y la formación del sistema de partidos.

En un sistema de gobierno parlamentario, el sistema de gobierno influye en el desarrollo de los partidos y en el sistema de partidos, en la medida en la que

5 Más sobre este tema puede consultarse por ejemplo en Arend Lijphart (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven y Londres: Yale University Press, Capítulo 5.

éstos tienen una gran influencia precisamente porque el gobierno proviene directamente del parlamento –en el que los partidos fijan la pauta– y dependen de él, específicamente del apoyo de una mayoría en el mismo. En un sistema presidencial, el jefe de gobierno, es decir el presidente, por lo general es directamente electo por el pueblo y por lo tanto no basa su legitimidad principalmente en el parlamento. Además, en la mayoría de los casos también dispone, junto al parlamento, de competencias legislativas y de otra índole como el poder de veto o el derecho de disolver el parlamento. En los sistemas presidenciales, los partidos juegan a primera vista un papel limitado, ya que mediante la elección directa del presidente se promueve la personalización de la política a expensas de los partidos con perfiles programáticos y fuertemente organizados. Sin embargo, en los sistemas presidenciales la separación de poderes es por lo general más evidente porque los partidos no están tan estrechamente relacionados con el gobierno, mientras que en los sistemas parlamentarios la identidad y sobre todo la dependencia entre el gobierno y el o los partidos de gobierno es mayor. Pero también en un sistema presidencial el presidente necesita la aprobación del parlamento y depende de las mayorías parlamentarias, las cuales pueden cambiar circunstancialmente. De esta forma, también en los sistemas presidenciales, la relativa independencia del gobierno les otorga a los partidos una importancia más bien alta, aunque tiende a ser un poco menor que la que tienen en los sistemas de gobierno parlamentarios, sobre todo en cuanto a la fuerza organizativa, la disciplina interna y la coherencia de los partidos. Sin embargo, el sistema de gobierno sólo tiene una pequeña influencia sobre el número de partidos representados en el parlamento. Esto depende mucho más de los factores sociales, culturales, étnicos, regionales y eventualmente de otras diferencias de un país, de su estructura de conflictos o intereses y por último, pero no menos importante, de su sistema electoral.

1.6 Tipologías de los partidos

De igual forma que los sistemas de partidos, los partidos también pueden clasificarse en función de ciertos criterios. Estas tipologías ayudan a ordenar la variedad de los fenómenos sociales para entender mejor dicha diversidad. Para la identificación de los partidos a menudo se determinan los rasgos característicos para comprender las similitudes y las diferencias entre los partidos individuales. Así, se puede efectuar una tipología de los partidos según criterios muy diversos: según su grado de organización, sus objetivos sociopolíticos, según las clases sociales que desean atraer, o según su posición en el sistema político. Algunos partidos expresan en sus nombres los objetivos sociopolíticos con los que están especialmente comprometidos. De esta forma también dan una idea



de cómo desean ser percibidos. Esto demuestra que la tipología de los partidos no es sólo un ejercicio académico, sino también una parte de la competencia política entre los partidos.

Las tipologías surgieron primero con respecto a los sistemas multipartidistas de Europa, pero también pueden aplicarse a otras regiones. Aquí presentamos algunas de las tipologías.

1.6.1 Distinción de los partidos según su grado de organización

Partidos electorales: Estos partidos le dan menos importancia a tener un alto número de afiliación y estructuras permanentemente activas, son más activos, en particular, en el marco de las elecciones. El número de los votantes es inusualmente alto en proporción al número de sus miembros. Por lo general, el vínculo de los votantes con un partido tan poco desarrollado en lo programático es muy débil. Por regla común, tales partidos electorales (incluyendo las asociaciones electorales) están dominados por candidatos prometedores y se “duermen” de nuevo después de las elecciones.

Los *partidos de afiliación o partidos masivos* se han esforzado y se esfuerzan por afiliarse a la mayor cantidad posible de seguidores a fin de retenerlos políticamente de manera permanente y socializar con ellos. El financiamiento del partido también podría asegurarse a través de muchas pequeñas contribuciones de los miembros. Los partidos de afiliación o partidos masivos también se esfuerzan por contar con una estructura de partido bien organizada en todas partes del país. En la mayoría de los casos tienen un programa de gran alcance; la organización partidaria extraparlamentaria y el personal a tiempo completo tienen un peso relativamente alto en estos partidos.

1.6.2 Clasificación por objetivos sociopolíticos

Según este criterio, se puede distinguir entre los partidos que tienen como objetivo acontecimientos de desarrollo sociopolítico y reformas en el contexto del orden democrático y los partidos que buscan alcanzar cambios sociales a través de cambios radicales, extremos o revolucionarios del sistema político mediante la violación de las reglas de un orden liberal-democrático. Al primer grupo pertenecen los partidos conservadores, liberales, demócrata-cristianos, socialdemócratas, también parcialmente los socialistas, así como algunos religiosos o confesionales que no representan ninguna posición extremista. Entre los

del segundo grupo se encuentran en particular los partidos de extrema derecha o izquierda, incluyendo también a los partidos comunistas.

Los *partidos conservadores* desean obtener o restaurar “lo mejor”. Se muestran escépticos a las innovaciones o cambios sociales como por ejemplo un cambio en los modelos o papeles de la familia, las formas de vida alternativas (como por ejemplo las uniones entre parejas del mismo sexo), por un lado, o a ceder la soberanía estatal a instituciones supranacionales, por el otro. Sin embargo, reconocen que las ideas tradicionales, los valores y principios no se pueden imponer a largo plazo sin reformas moderadas.

Los *partidos liberales* se basan en los derechos de libertad del individuo y hacen hincapié en la inviolabilidad del estado de derecho. Son anticlericales por tradición y en la actualidad por lo general representan a una economía de libre mercado.

Los *partidos socialdemócratas* buscan, en la tradición del movimiento obrero, un orden político y social basado en la igualdad social aproximada de las personas y asignan al Estado un papel regulador en la economía y la sociedad.

Los *partidos socialistas* también buscan lograr una mayor igualdad social, pero pretenden lograrla a través de medios más radicales como la abolición de la propiedad privada y de una economía controlada por el Estado.

Partidos religiosos o de orientación religiosa: En todo el mundo hay una amplia gama de partidos cuyos valores centrales, fuertemente arraigados en mayor o menor medida, se derivan de los valores y principios religiosos. Así, encontramos partidos demócrata-cristianos, islámicos e hinduistas que orientan sus programas políticos, pero no necesariamente sus objetivos, a los valores y normas de su religión o denominación. Esto puede dar lugar a diferencias significativas en los programas políticos y en los objetivos políticos de tales partidos, según sea la posición de las religiones o denominaciones con respecto a los derechos humanos y la libertad individual o la democracia política. Los partidos demócrata-cristianos de Europa, por ejemplo, se pronuncian, sobre la base de su imagen humana y social, por la libertad, la solidaridad y la justicia en la sociedad, por la responsabilidad individual de los ciudadanos y por un papel meramente regulador del Estado.

Los *partidos de extrema derecha* predicán una ideología nacionalista que a menudo se mezcla con una confusa “ideología étnica” y a veces también con ideas racistas.

Los *partidos comunistas* defienden la dictadura del proletariado y parten de la idea de una predeterminación de la historia.

1.6.3 Clasificación según los estratos sociales que desean atraer

Los *partidos populares* pretenden tomar en cuenta los intereses y necesidades de la mayor cantidad posible de grupos de la población y por ello no se distancian de ciertos sectores de la población, sino integran la mayor cantidad de ciudadanos de diferentes orígenes sociales. En cierto sentido, son la evolución moderna de los anteriores partidos de masas basados en clases o credos.

Los *partidos de intereses* están comprometidos con los intereses de un grupo particular (social, religioso o regional) y no pretenden ser igualmente elegibles por todos los segmentos de la población.

1.6.4 Clasificación según su posición con respecto al sistema político

Los *partidos compatibles con el sistema* aceptan el sistema político en el que participan y no desean estabilizar el orden político ni mejorarlo gradualmente a través de reformas.

Los *partidos hostiles al sistema* no aceptan los principios de su sistema político y luchan por el cambio de sistema (por lo general son agresivos en sus programas y parcialmente también en sus acciones. Ver apartado 1.6.2).

Sólo en raras ocasiones los partidos coinciden claramente con estas clasificaciones, ya que existen transiciones suaves y formas mixtas. Así, un partido de afiliación o un partido de masas puede ser al mismo tiempo un "partido de intereses" si representa sólo los intereses de un determinado grupo o clase social ("clase obrera"). Además, otros criterios son posibles, por ejemplo un partido de gobierno o de oposición, un partido regional, un partido de protesta, etc. Sin embargo, la tipología presentada pone de manifiesto los rasgos característicos de los partidos, lo que facilita la orientación política de los ciudadanos y la formación de su voluntad política.

1.7 Partidos e ideologías

Las ideologías y las cosmovisiones tienen una gran importancia para los partidos. Las ideologías son cosmovisiones compactas que incluyen explicaciones, valores y objetivos para los acontecimientos sociales pasados, presentes y futuros. Las ideologías son la base para las acciones políticas y sociales concretas. Son una parte fundamental de la orientación política. El concepto de ideología ha sido y es utilizado sobre todo por los partidos de izquierda, los socialistas y los co-

munistas para describir sus cosmovisiones y posiciones políticas. Sin embargo, también otras corrientes del pensamiento político se pueden identificar con el concepto de "ideología", como por ejemplo el liberalismo y el conservadurismo, el nacionalismo o el fascismo.

Hoy en día, el discurso se da una y otra vez en torno a la "desideologización" de la política y los partidos. Esto significa que los partidos enfatizan menos sus posiciones ideológicas y en lugar de ello se caracterizan más fuertemente por un pragmatismo circunstancial, es decir, por el procesamiento (o incluso la solución) de los problemas sociales, políticos y económicos concretos. Sin embargo, la mención de las principales corrientes ideológicas deja en claro que las ideologías todavía son de gran importancia para la identificación de las posiciones ideológicas y políticas. El "final de las ideologías", que el politólogo estadounidense Francis Fukuyama anunció con la caída del comunismo, no ocurrió. Fukuyama dijo que la democracia liberal se habría impuesto como la forma dominante de gobierno y que esto también habría hecho superfluos todos los viejos debates ideológicos⁶.

¡Quien esté involucrado en la política, debería conocer las diferentes corrientes ideológicas básicas. Esto no sólo es importante para determinar su propia posición, sino también para evaluar las posiciones políticas de los demás y poder debatir con ellos con medios políticos pacíficos!

Resumen de ideologías (selección)

Ideologías que hacen hincapié en el individuo

Liberalismo, neoliberalismo, conservadurismo, democracia cristiana

Ideologías igualitarias

Socialismo, comunismo, marxismo, leninismo, estalinismo, maoísmo, trotskismo, eurocomunismo, anarquismo

Ideologías que hacen hincapié en el colectivo

Socialismo, socialismo democrático, socialdemocracia, comunismo, marxismo, nacionalsocialismo

Ideologías que enfatizan el origen étnico o la nacionalidad

Nacionalismo, sionismo, regionalismo, panafricanismo, panarabismo, paneslavismo, fascismo, nacionalsocialismo, racismo, colonialismo, darwinismo social

6 Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Harper Perennial 1992.

Ideologías que hacen hincapié en las tradiciones

Conservadurismo, democracia cristiana, neoconservadurismo

Ideologías basadas en la religión

Democracia cristiana, socialismo cristiano, islamismo, neo hinduismo, sionismo

Ideologías totalitarias

Nacionalsocialismo, comunismo, islamismo, marxismo-leninismo, estalinismo, maoísmo, Pol-despotismo

Otras ideologías

Política verde, ecologismo, internacionalismo, cosmopolitismo, pacifismo, republicanismo, humanismo, feminismo

2. Criterios para el trabajo de partido exitoso y sostenible

Los partidos deben esforzarse constantemente por ejercer sus funciones bajo condiciones sociales cambiantes. Independientemente de las características sociales regionales o nacionales y del sistema electoral y de gobierno, existen algunos criterios que los partidos deben considerar y cumplir para participar con éxito en la competencia política.⁷

- Un partido necesita una base electoral suficientemente identificable. Debe tratar de afianzarse en los grupos de interés y de electores que desea representar en primera línea, con base en sus valores fundamentales y su perfil programático.
- Un partido debe construir una organización nacional para poder acercarse a los ciudadanos y ser capaz de movilizarse.
- Un partido debe construir una organización de membresía abierta. De sus miembros recluta sus cuadros de liderazgo y asegura su propia base financiera. Sin embargo, una organización de membresía activa requiere la democracia interna del partido, es decir, miembros que participen políticamente y que puedan determinar la dirección y el rumbo del partido.
- Un partido debe ser capaz de comunicarse, tanto interna como externamente. Necesita un sistema de información funcional a lo interno del partido para sus funcionarios a todo nivel y para sus miembros. Además, se necesita un enlace constante con los medios de comunicación que son los "guardianes" del sistema político en una democracia de medios desarrollada y construyen la imagen pública.
- Un partido debe elaborar su propio perfil programático y formular sus objetivos y soluciones que lo distingan de los demás y lo mantengan a la altura de los problemas reales de la época. El objetivo del trabajo de programa es promover la fuerza de integración y la identificación con el partido.
- Un partido debe ser capaz de ejercer liderazgo. Esto es la capacidad de equilibrio entre la apariencia cerrada y el diálogo polémico a lo interno del

7 Los primeros ocho de estos once criterios son abordados parcialmente en forma textual por Hans-Joachim Veen: "*Die Bedeutung politischer Parteien für Demokratie und Demokratisierung*" en: Gerhard Wahlers / Karsten Grabow (Publicado): *Parteien und Demokratie*. Contribuciones de la Conferencia Internacional sobre el Informe Democrático de la KAS". Berlín/Sankt Augustin: Fundación Konrad Adenauer, p. 33 f.

partido. La capacidad de liderazgo también incluye la selección y la promoción de los cuadros políticos.

- Un partido debe tener capacidad de integración. Esta es la verdadera clave para el éxito y crecimiento de un partido. Esto se refiere a los esfuerzos continuos para ampliar su propia base electoral, ganar nuevos electores con otros intereses y votantes jóvenes con otros estilos de vida, y establecer una conexión permanente con estos votantes.
- Un partido debe tener capacidad de campaña. Debe estar en condición de presentar temas importantes y su propio perfil con eficacia publicitaria en la opinión pública y debe poder llevar a cabo campañas electorales en un solo bloque con pocos temas y un claro mensaje de “comunicación focalizada”.
- Un partido debe tener capacidad de coalición. Ya que principalmente en el marco de los sistemas de votación proporcional es difícil para un partido, si no imposible, ganar mayorías absolutas en el parlamento, debe poder construir coaliciones estables con otros partidos para demostrar su capacidad de gobernar. Los problemas de la capacidad de gobierno se reflejan directamente en la reputación de los partidos. En la formación de coaliciones puede ser necesario superar profundas trincheras programáticas y/o personales, con lo que se demuestra la capacidad de los líderes políticos.
- Un partido debe demostrar su capacidad de gobierno y de resolución de problemas a nivel municipal. En todos los países, los ciudadanos tienen contacto directo con los partidos y sus representantes en la política local. Sólo cuando los partidos demuestran competencia y proximidad con los ciudadanos a este nivel, pueden esperar tener la confianza en el ámbito estatal.
- Un partido debe tener capacidad de aprendizaje e incluir las inquietudes de la sociedad en los programas políticos. Dada la creciente importancia de otras organizaciones sociales (iniciativas ciudadanas y grupos de interés), los partidos deben esforzarse más intensamente por lograr un contacto con estas organizaciones intermediarias para entender las expectativas de los ciudadanos e incluirlas en la política.

En la práctica, los esfuerzos para construir una organización moderna de los partidos deberían orientarse a estos criterios.

3. Organización partidaria moderna

3.1 Organización y afiliación

Para tener éxito en la contienda política e influencia en la formación de opinión política, los partidos necesitan tener una organización permanente. Existen diferentes patrones básicos para esta construcción institucional de los partidos. Sobre la base de una afiliación individual y directa de las personas, muchos partidos están organizados de forma descentralizada, es decir, según las zonas residenciales, barrios o comunidades enteras. Estas son las secciones locales de los partidos. Los niveles más altos de la organización de los partidos, por lo general, siguen la estructura del Estado (ver Figura 2).

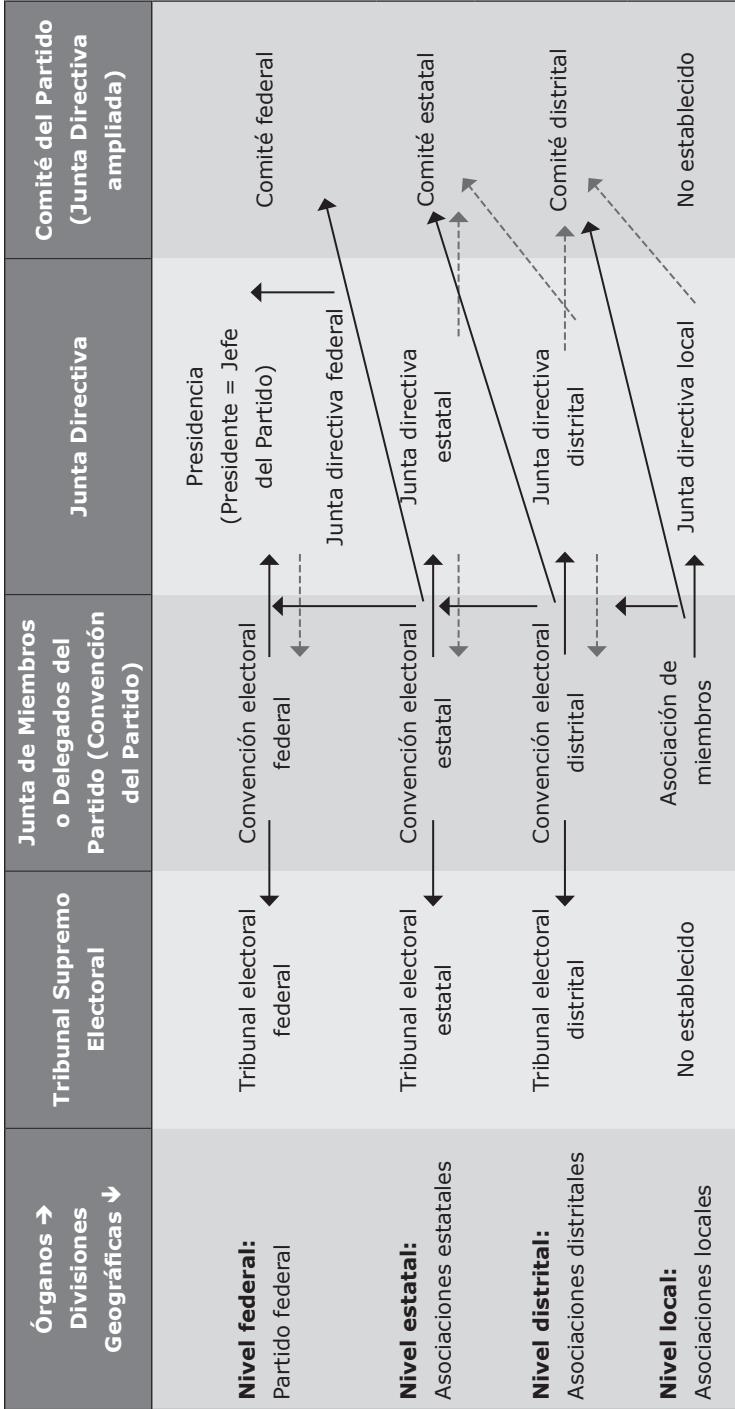
Niveles de la organización partidaria

- Asociaciones de base o locales (según las zonas residenciales o barrios),
- Asociaciones municipales, asociaciones distritales, asociaciones a nivel de un distrito electoral,
- Asociaciones regionales o estatales (en los estados federales),
- Asociación nacional.

Las organizaciones locales del partido, es decir las asociaciones locales y distritales, son de especial importancia para el trabajo permanente y activo del mismo. Aquí, los miembros pueden participar directamente en la política; en este nivel están más en contacto con su partido y con la política en general. Las asociaciones locales llevan a cabo reuniones periódicas de sus miembros, los apoyan, promueven e integran a los nuevos miembros; también invitan a los festivales del partido y del barrio, así como a las discusiones e iniciativas políticas locales (renovación de áreas residenciales, construcción o ampliación de carreteras, construcción de escuelas, establecimientos comerciales, entre otras).

A su vez, las asociaciones distritales o municipales llevan a cabo congresos del partido, presentan a los candidatos para las elecciones municipales, coordinan el trabajo de las asociaciones locales, mantienen el contacto con las organizaciones no partidistas en el contexto local (iglesias, iniciativas ciudadanas, asociaciones profesionales), crean sus propias posiciones políticas locales (de acuerdo con el programa fundamental de todo el partido) y también programas de gobierno locales. Por último, los miembros realizan las campañas electorales a nivel local, ya sea para las elecciones comunales, regionales o estatales.

Figura 2: División geográfica y funcional de un partido (en el ejemplo de los partidos alemanes)



Simbología: → significa "electo"; - - - > significa "representante enviado ex officio".

Las estructuras organizativas locales de los partidos hacen que la política partidista sea auténtica y cercana a los ciudadanos. Sin ellas, los miembros y simpatizantes sólo podrían experimentar ver de lejos a los dirigentes y a los demás representantes importantes del partido. Las estructuras organizativas locales, en cuyas actividades también participan regularmente políticos de los niveles superiores del partido, del parlamento o incluso del gobierno, son, en cierta forma, los “fundamentos de la democracia del partido”.

Estructura y órganos de los partidos políticos

No hay un patrón básico consistente para la organización de los partidos políticos. En algunos países existen leyes de partido que establecen las disposiciones para la organización general de los partidos, pero se enfocan principalmente en el cumplimiento de las leyes democráticas a lo interno de los partidos. Con base en la composición de los gremios de un partido y sus competencias, es posible una amplia variedad de formas de organización.

Muchas veces, la estructura de un partido corresponde a la división administrativa de un país, es decir que los partidos cuentan con organizaciones locales, municipales o distritales, provinciales o estatales, y por último, con una organización nacional. Además, numerosos partidos cuentan con una estructura funcional que se asemeja a los tres poderes del Estado: Judicial (tribunal del partido, que rige los conflictos formales dentro del partido, como las sanciones por comportamientos que puedan dañar la imagen del partido, expulsión de miembros); Legislativo (asambleas generales, convenciones del partido); y Ejecutivo (Comité Ejecutivo del partido). Algunos partidos tienen además un comité ejecutivo ampliado (comisiones políticas) en el que están representados los miembros de las divisiones subordinadas del partido. La Figura 2 ilustra no sólo la compleja organización geográfica y funcional de los partidos (en Alemania, sin otras asociaciones pro o intrapartidarias ni organizaciones especializadas), sino también los caminos de legitimidad dentro de los partidos, que corresponden al principio de **legitimación democrática de las posiciones de liderazgo de abajo hacia arriba**.

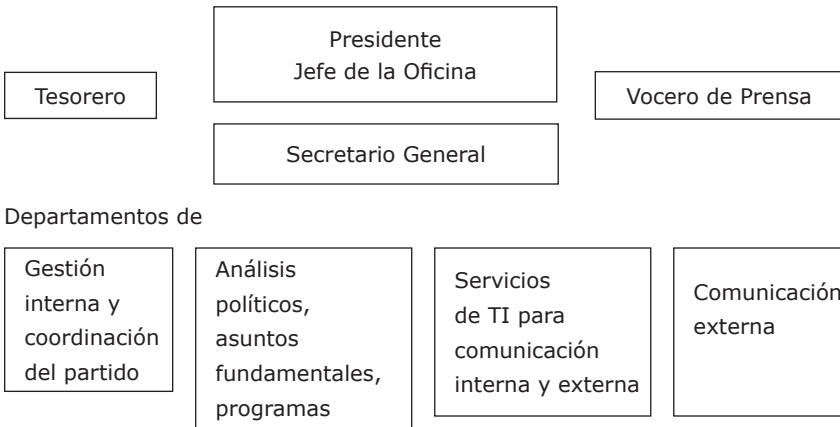
Las estructuras a nivel de asociaciones distritales o municipales corresponden básicamente a las de los niveles superiores del partido. Las asociaciones distritales o municipales son administradas por un comité ejecutivo electo, al cual pertenecen, además del (o la) Presidente, uno o dos suplentes, así como un “tesorero” (ver Figuras 2 y 3). Los próximos niveles superiores (asociaciones regionales o estatales, asociación nacional), cuentan además, por lo general, con un Secretario General o un Director Ejecutivo electos por el partido. Mientras los dirigentes del partido, debido a sus numerosas actividades como

diputados, ministros, primeros ministros o presidentes, a veces asumen más bien el papel de "parte dignataria" del partido, el/la secretario(a) general es la "parte eficiente" del partido. En coordinación con el/la presidente del partido, se ocupa de los asuntos del partido, es responsable de la comunicación interna y externa del partido (ver apartado 3.6), es el "redactor" principal en el proceso de discusión programática y tiene un papel protagónico en las campañas electorales.

Las leyes democráticas de los partidos exigen que los puestos de dirigencia de todas las ramas del partido sean ocupados mediante elecciones internas efectuadas a intervalos regulares en las respectivas convenciones del partido. Esto se lleva a cabo en las convenciones distritales, regionales o estatales, así como en las convenciones nacionales (a nivel local se realiza mediante las asambleas generales de miembros), por lo que estas asambleas son formalmente los órganos superiores de decisión de las respectivas divisiones del partido. Luego, el consejo elige de entre sus miembros un nuevo consejo ejecutivo, el Comité Directivo, que es el centro de poder, o al menos un importante centro de poder de la organización del partido a nivel regional o estatal y a nivel nacional. Del mismo modo, mediante elecciones internas del partido, deben legitimarse los candidatos para los cargos políticos y públicos (por ejemplo alcaldes, gobernadores, presidentes del gobierno de los estados federales, cancilleres o candidatos presidenciales).

Los partidos deben ser administrados profesionalmente y contar con técnicas modernas de comunicación. En la cima de la organización se encuentra la sede del partido, desde donde el presidente y la junta directiva dirigen el partido. En la sede del partido también debe haber varios departamentos "técnicos" que se enfoquen en temas específicos para preparar las posiciones del partido sobre temas de actualidad en el debate político y proporcionar argumentos a los representantes y miembros del partido. Además, la sede del partido debe ocuparse de la comunicación y la imagen pública del mismo. Y, por supuesto, las campañas electorales deben organizarse y dirigirse desde la sede del partido.

Figura 3. Plan de organización de una central de partido (presentación esquemática)⁸



Además de la coordinación interna, también es importante una estrecha coordinación de la sede del partido con las fracciones parlamentarias y los diputados del partido. En la percepción pública, ellos son los principales representantes de un partido y por lo tanto determinan su imagen en gran medida. También las divisiones regionales del partido juegan un papel importante en muchas áreas. Por lo tanto, la sede del partido debe asegurar una comunicación continua con dichas divisiones regionales.

Además de sus comisiones generales, de la junta directiva normal y ampliada, de las convenciones y las divisiones regionales de los partidos, muchos de ellos también tienen otros gremios, comisiones, comisiones especializadas y grupos de trabajo para tareas específicas como la discusión de asuntos programáticos (política económica, política interna, política exterior, etc.), así como para la participación de grupos específicos (juventud, mujeres, rama sindical, clase media, empresarios, personas de la tercera edad, etc.). Estos gremios tienen una función importante en el funcionamiento interno y en la imagen externa de los partidos. Por un lado, complementan o corrigen el principio regional de la afiliación e integran a los miembros según sus intereses específicos, sus calificaciones profesionales o su situación social. Estos gremios participan en la formación de la capacidad técnica y la opinión política dentro del partido. Por otro lado, los gremios son cruciales para el contacto con los grupos sociales, a quienes se les transmite la idea de que el partido atiende y representa sus inquietudes.

8 Presentación simplificada por: Peter Lösche (2006): *Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, p. 27.

En varios países, los partidos han promovido, en su campo, el desarrollo de otras organizaciones que llevan a cabo medidas de formación política para los miembros del partido y los ciudadanos interesados, y apoyan el desarrollo de los programas y los conceptos de los partidos a través de la investigación científica y la asesoría. Las instituciones más conocidas, pero no las únicas de este tipo, son las fundaciones políticas de Alemania (ver apartado 3.4).

3.2 Los miembros de un partido

Los miembros son la base del partido y su principal vínculo con la sociedad. Además son votantes leales, contribuyentes económicos, fuente de nuevas ideas, activistas y potenciales candidatos a cargos públicos, en fin, son un recurso importante para los partidos. Por lo tanto, los partidos modernos y exitosos procuran tener una gran base de miembros que provengan de un estrato de grupos sociales lo más amplio posible. La fuerza de los miembros tiene un impacto directo sobre la formación de opinión política dentro del partido. La afiliación directa de las personas es hoy en día la forma más común de pertenencia a un partido.

Sin embargo, han existido y existen partidos con otras reglas de membresía. Por ejemplo, las unidades básicas de los partidos comunistas se organizaron a menudo con células corporativas y según la ocupación de sus miembros en las empresas y agencias gubernamentales. El Partido Laborista británico es el ejemplo más conocido de membresía parcialmente indirecta. Hasta los años noventa del siglo pasado, tenía, además de aproximadamente 350,000 miembros directos, unos 4 millones de miembros "indirectos" de los sindicatos (los llamados "sindicatos afiliados") y de otras organizaciones afiliadas al partido que también pagaban contribuciones al partido laborista y controlaban el 50% de los votos en las convenciones del partido.

Los miembros de los partidos ejercen mayor influencia política que los ciudadanos que no pertenecen a ningún partido, ya que tienen el doble de posibilidades de participación: por un lado, mediante la formación de opinión en el partido que quizá incluso es o puede llegar a ser el partido gobernante, y, por el otro, como ciudadanos en público y en las urnas electorales. Sin embargo, la condición para la primera forma de participación es que la formación de opinión intrapartidista funcione desde abajo hacia arriba.

Aun cuando la democracia intrapartidaria y la formación de opinión funcionen perfectamente, no todos los miembros del partido pueden participar activamente en todas las decisiones importantes del mismo. Por lo general, la participación

activa y la contribución al trabajo del partido a nivel local siguen estando reservadas para un número limitado de miembros. Se trata principalmente de los "funcionarios" que también ocupan cargos públicos y que en virtud de su mandato tienen una ventaja informativa y poder de (co-)decisión política. Sin embargo, también para los miembros "normales" del partido existen diversas formas de participación activa que van más allá de pegar carteles en las campañas electorales. Los miembros de los partidos pueden informarse mejor sobre los asuntos y las posiciones políticas y por lo general tienen un acceso más directo a los funcionarios y a las personas que toman las decisiones dentro del partido. Tienen la oportunidad de participar en los debates políticos internos e incluso pueden organizar foros políticos. Por último, pero no menos importante, los miembros eligen a los candidatos de los partidos para los cargos públicos (este ciertamente no es el caso en todos los partidos, pero en los partidos organizados democráticamente los miembros sí deben participar en la elección de los candidatos del partido!) y por supuesto, todos los miembros de los partidos pueden postularse para ocupar cargos públicos.

La política local es, como se mencionó anteriormente, el área en la que los miembros del partido pueden participar directa y activamente en la organización del mismo. Además, la política local es un importante "campo de aprendizaje" de la política, en el que los miembros del partido se califican para funciones superiores.

Los parlamentarios y los miembros del gobierno son siempre miembros destacados de los partidos. Esto se aplica tanto a nivel nacional como local. Por lo general, estos políticos ejercen una influencia directa y dominante en muchos partidos. Los desacuerdos de opinión entre los funcionarios electos y la cúpula del partido, en sentido estricto, son bastante comunes en todos los niveles de un partido. En caso de conflicto, los diputados y los miembros del gobierno pueden retirarse temporalmente de las exigencias de su partido con base en las disposiciones constitucionales (por ejemplo el "mandato libre"), pero en la práctica política estos conflictos se resuelven a través de la unión personal del partido y su mandato. En muchos países, por lo general, los principales parlamentarios y los representantes de un gobierno (ya sean ministros del gobierno central o alcaldes y directores de una comuna) están representados también en las juntas directivas y en otros órganos de gobierno de los partidos.



3.3 Reclutamiento de nuevos miembros

Los partidos con una gran base de miembros tienen mejores oportunidades de participar con éxito en la contienda política, de ganar las elecciones y de influir en la formación de la opinión política. ¿Pero cómo pueden ganar miembros los partidos?

Muchas personas están interesadas en la política porque saben que sus propias condiciones de vida están determinadas por la misma. Por ello les gustaría participar, proponer y decidir directamente, pero a menudo también esperan ser abordados por los partidos.

El contacto personal es el mejor medio para abordar a las personas interesadas en la política e instarlas a unirse a un partido. Una visita domiciliaria cuidadosamente preparada y llevada a cabo con cortesía y discreción puede facilitar la decisión de pertenecer a un partido. Para ello, el "promotor" debería llevar consigo y presentar alguna documentación del partido: publicaciones del partido (por ejemplo el programa electoral básico y el actual), una carta de presentación del presidente del partido, un formulario de solicitud y otros materiales de publicidad del partido.

Otras formas de captar miembros son la organización de eventos públicos, conferencias o debates públicos, celebraciones para ocasiones especiales y actividades culturales a las que se puede invitar a las personas que se espera que estén cercanas a las posiciones de un partido.

Las audiencias públicas sobre temas de la política local por lo general acaparan grandemente la atención y dan a los partidos la oportunidad de dar a conocer sus posiciones políticas y atraer nuevos simpatizantes y miembros.

Formas de abordar e integrar a las personas que no son miembros de un partido

- Información periódica y completa a los no miembros interesados en las posiciones y acciones de un partido,
→ Condición: iel partido debe conocer el origen local de los no miembros interesados!
- De ser necesario, establecimiento de las llamadas "membresías de iniciación" o de prueba e invitación a los no miembros interesados para participar en grupos de trabajo, grupos de proyectos o comisiones,
→ estos miembros "a prueba", al igual que los no miembros interesados, deben tener al menos el derecho de petición y el derecho de hablar. Sobre el derecho de voto y el derecho a una candidatura debe decidir el partido mismo,

- Encuestas a los miembros sobre temas específicos y decisiones estratégicas,
- Elección primaria de los dirigentes y los candidatos de los partidos, es decir, que todos los miembros deben participar en estas decisiones de personal a través de las elecciones,
- Candidatura de los no miembros en las listas del partido, lo cual es posible especialmente a nivel municipal.

Los partidos deben evitar efectuar campañas publicitarias costosas para ganar miembros o el reconocimiento financiero a los “promotores”. La experiencia muestra que la relación costo-beneficio es desfavorable en las campañas publicitarias para atraer nuevos miembros. También en el pago a los promotores se muestra a menudo –especialmente en los contextos no europeos– que tanto los nuevos miembros como los promotores se dejan llevar más por las consideraciones financieras que por las de contenido. Por lo tanto, los partidos que están honestamente interesados en hacer frente a problemas concretos, que desarrollan también conceptos a largo plazo basados en los valores fundamentales, que brindan a los miembros potenciales las correspondientes posibilidades de participación y también tienen opción al poder, son los más atractivos.

Los partidos deben prestar especial atención a su lista de miembros, y de ser posible, también a una lista de los no miembros interesados. El cuidadoso mantenimiento y la actualización de la lista de miembros es de gran importancia, ya que puede ser utilizada para diferentes fines (distribución de información política, recaudación de fondos, apoyo para las campañas electorales, entre otros). Además de la dirección postal, número telefónico, e-mail, de ser posible la dirección en una red social como *Facebook* o *StudiVZ*, o bien la dirección de *Twitter* y la profesión de cada miembro, la lista también debe contener información sobre los temas de interés de cada miembro, su experiencia en áreas específicas y su afiliación a otras organizaciones o asociaciones. Esto permite a los partidos informar a los miembros sobre temas específicos y movilizarlos para la acción política en sus áreas de interés.

3.4 Educación y formación de los miembros del partido

En la democracia de masas moderna, los partidos, sus dirigentes y sus miembros deben enfrentar constantemente nuevos temas y cuestiones; tomar posiciones con respecto a los acontecimientos políticos cotidianos y al cambio social en general. Por ello es indispensable que los partidos tomen las precauciones necesarias para preparar a sus representantes y miembros para los nuevos



desafíos y para asumir responsabilidades dentro y fuera del partido. Esta es la tarea de la educación política.

La educación política dentro del partido es particularmente exitosa cuando se dirige a los miembros más jóvenes del partido. Las medidas de formación deben incluir por lo menos tres áreas:

- Enseñanza de los valores y principios básicos del partido,
- Comprensión de los temas políticos específicos (política municipal, política económica, política social, entre otras).
- Preparación para el trabajo político dentro del partido y para asumir funciones políticas, por ejemplo en un parlamento (retórica política, organización de eventos, relación con los medios, captación de miembros, dirección de campañas electorales, campañas de recaudación de fondos).

Muchos partidos tienen un comisionado para la formación interna, que se encarga de elaborar un programa coherente y continuo de educación política y de supervisar su aplicación. La participación de representantes destacados del partido en tales eventos de formación contribuye a despertar el interés de los miembros (y posiblemente también de los medios de comunicación si estos eventos son abiertos al público). Esta clase de actividades dan un impulso importante al compromiso con y en pro del partido. Por ello, los dirigentes del partido deberían invertir tiempo y esfuerzo para participar en tales actividades.

En general, el trabajo de formación dentro del partido puede orientarse al siguiente esquema:

- Organización de un programa de formación coherente y continuo,
- Preparación de un equipo de capacitación,
- Definición de los objetivos del trabajo educativo,
- Preparación y compilación de material adecuado para los diversos programas de formación,
- Selección de los participantes,
- Planificación de las medidas, elaboración de un plan de trabajo y de costos para las diversas actividades,
- Designación de los conferencistas y moderadores.

Instituciones de formación política afines a los partidos políticos

En muchos países existen instituciones de formación política afines a los partidos políticos que regularmente realizan actividades de formación y capacitación para los miembros del partido y los ciudadanos con interés político, efectúan análisis y publicaciones y brindan asesoría política. Dichas instituciones incluyen las fundaciones políticas alemanas, entre ellas la Fundación Konrad Adenauer de Alemania (www.kas.de), el Foro de Desarrollo Cívico Fundacja Obywatelskiego Rozwoju –FOR– de Polonia (www.for.org.pl/pl), el Instituto Democrático Nacional (NDI) y el Instituto Republicano (IRI) de los Estados Unidos (www.ndi.org, www.iri.org), la Fundación Rafael Preciado Hernández (FRPH) de México (www.fundacionpreciado.org.mx), el Centro Democracia y Comunidad (CDC) de Chile (www.cdc.cl) o el Instituto Youido (YDI) de Corea del Sur (www.ydi.or.kr).

3.5 Programas del partido

Los programas de los partidos cumplen diferentes funciones. Los **programas básicos** (manifiestos) constituyen en primer lugar la identidad política de los partidos y dan a los votantes una orientación política general. Con un programa básico, los partidos demuestran sus valores fundamentales, sus objetivos y demandas, y con ello ilustran claramente qué los hace diferentes de otros partidos. Tales programas básicos tienen validez de largo plazo y por lo general contienen declaraciones fundamentales de los partidos sobre diversos ámbitos políticos. Por lo general no toman ninguna posición sobre temas políticos de actualidad. Esa es tarea de los programas electorales o de acción que tienen una perspectiva de corto plazo y están diseñados específicamente para la campaña o para un debate político de actualidad.

Un partido debe desarrollar su programa básico con mucho cuidado y con la mayor participación y consenso posible de un gran número de sus miembros. Mientras más involucrados estén los miembros en el proceso del desarrollo de un programa básico, mejor lo conocerán y defenderán más adelante en público.

Para el desarrollo o actualización de su programa básico, muchos partidos crean primero las llamadas “comisiones básicas” que determinan los temas que se abordarán en el programa y elaboran un primer borrador del programa.

Este tipo de diseño debe presentarse y discutirse posteriormente en los gremios del partido o profesionales. Con ello se asegura, por un lado, la participación de un círculo más amplio de los miembros del partido y, por el otro, el asesoramiento profesional de expertos puede reforzar la importancia del programa del partido en cuanto a la definición y formulación de los temas. En todo caso,

el proyecto de programa debe darse a conocer y someterse a la discusión de todos los miembros del partido. Si finalmente el proyecto de programa puede ser discutido y aprobado en un congreso nacional, el partido logrará un alto nivel de atención pública.

Algunos partidos tienen, además de su programa general, otros **programas especiales o documentos de posición** en los que explican sus posiciones básicas con respecto a áreas políticas específicas. Éste es el caso de la política económica, la política energética, la política de la mujer, la juventud y la familia, la política agraria, la política cultural, entre otras. Lo atractivo de la elaboración de dichos programas o documentos de posición es que pueden ser desarrollados con la mayor participación posible de representantes de cada uno de los sectores específicos. Esto contribuye a estrechar los vínculos del partido con dichos sectores.

Un **programa electoral** es generalmente mucho más breve que un programa básico. Contiene propuestas y demandas concretas con respecto a una elección y el posterior trabajo de gobierno que un partido desea implementar. Los programas electorales tienen que ser rediseñados para cada evento. Por lo general se desarrollan con el o los candidatos principales de un partido y están altamente adaptados a ellos.

Muchos partidos en todo el mundo no dedican mucho esfuerzo ni le prestan mucha atención al desarrollo de su programa de partido porque de hecho a menudo están más identificados o son más elegibles por sus representantes y su política actual que por sus programas. Sin embargo, los partidos no deberían subestimar la función de un programa integral para la creación del perfil y la identidad de los mismos. El programa ilustra a los ciudadanos y electores sobre las posiciones básicas de un partido y además es una prueba de si un partido realmente puede traducir las preocupaciones sociales en propuestas y programas políticos. Por ello, cada partido debería dar gran importancia al desarrollo de un programa coherente. Además, la discusión del programa, que debería llevarse a cabo a intervalos más largos con el fin de actualizarlo, brinda la oportunidad de realizar discusiones tanto internas como con otros grupos sociales.

3.6 Comunicación externa e interna

La "buena" comunicación es de gran importancia para los partidos. Esto se aplica tanto a la comunicación con los electores y la sociedad en general como a la comunicación interna con sus propios miembros. Sólo los partidos que cuentan con un sistema eficiente de comunicación interna, tienen también la capacidad de una comunicación externa efectiva.

La presentación detallada de los proyectos políticos y la campaña para el apoyo del público siempre han estado entre los requisitos principales del liderazgo político en una democracia. Sin embargo, desde los inicios de la democracia partidaria moderna, las condiciones y las formas de comunicación han cambiado significativamente. No se trata sólo de los numerosos aspectos de la llamada "gestión de los medios de comunicación", tan comúnmente difundida hoy en día, sino también de las diferentes actividades como el aseguramiento de la "adecuación a los medios" por parte de los principales tomadores de decisiones, el lanzamiento estratégico de información a los medios de comunicación o el ajuste de la estructura del partido para hacer frente a una presión de tiempo dramáticamente intensificada por los medios comercializados. Igualmente importantes son las expectativas modificadas de las sociedades democráticas relacionadas con la legitimación: La legitimidad del poder político está actualmente mucho más vinculada a las habilidades de comunicación que hace unas décadas. En este contexto, la *retórica de liderazgo político* juega un papel importante.

3.6.1 Comunicación con la sociedad

La comunicación profesionalizada entre los responsables de la toma de decisiones políticas, por un lado, y con el público, por el otro, se ha vuelto cada vez más un factor de poder. No en vano recientemente se ha definido al poder como el producto de la capacidad de influir en la opinión pública y la capacidad de salvaguardar la propia posición de poder a través de decisiones inteligentes y estratégicamente favorables.⁹

El alcance y la efectividad de los mensajes transmitidos por los medios se han incrementado significativamente. Los actores se orientan al clima de la opinión política; los políticos prominentes se comunican directamente con el público a través de la televisión, la radio y la prensa, a menudo sin utilizar la estructura del partido. La conexión con los agentes de relaciones públicas (periodistas, encuestadores y consultores) y la desvinculación de las organizaciones partidarias a menudo conduce a una alta valoración e incluso a una sobrevaloración del mercadeo político en comparación con el verdadero programa de trabajo. Como resultado, a menudo dominan los "objetivos tácticos personales a corto plazo" frente a los "objetivos estratégicos organizacionales a largo plazo"¹⁰. Esto

9 Gerd Langguth (2009). *Machtmenschen*. Munich. Deutscher Taschenbuch-Verlag, p. 483 ff. La „fórmula del poder“ según Langguth es $M(\text{Poder}) = \ddot{O}xP^2$, es decir que al destino de la política personal le da mayor valor que a la capacidad de influir en la opinión pública.

10 Otfried Jarren / Patrick Donges (2006). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: Eine Einführung*. 2ª. Edición revisada. Wiesbaden. VS-Verlag für Sozialwissenschaften, p. 236.

fortalece a la dirección del partido y a la fracción parlamentaria, pero a la vez las élites gobernantes y los miembros subordinados a la estructura del partido pierden sus oportunidades de diseño y participación.

Los cambiantes patrones de comunicación de las élites políticas entre sí y con los ciudadanos exigen competencia mediática como condición básica de la comunicación política en la llamada "democracia de los medios de comunicación". Por tanto, bajo estas condiciones, el liderazgo político significa "crear constantemente mayorías a partir de diversos grupos de interés. Se aplica la racionalidad objetiva de las medidas planificadas con la comunicación política y la racionalidad de la implementación. Por lo tanto, el liderazgo político es a menudo más una presentación pragmática que una dirección jerárquica".¹¹

El liderazgo, bajo las condiciones de la comunicación mediática, ha "(...) producido el nuevo tipo de políticos estrella (...)". Se caracteriza por ser "entretenido" y "original", "ingenioso" y "divertido", un "ganador" y "experto en televisión" que podría conducir un programa de entrevistas. Estas son condiciones de los políticos para ganar protagonismo y poder a través de la televisión.

Sin embargo, con vistas a su capacidad de diseño sostenible, estas características sólo representan "calificaciones periféricas".¹² En todo caso, estas cualidades le permiten al político estrella generar atención pública en ciertas situaciones, pero sólo representan una mínima parte de las características necesarias para comunicar e implementar las reformas. Los actores que dependen exclusivamente de estas habilidades pierden credibilidad rápidamente, tan pronto como saltan al siguiente tema. Dichos promotores de sí mismos "pueden dar un brillo exterior al ejercicio del poder, pero no lo hacen posible ni lo aseguran internamente, lo cual requiere de otras calificaciones."¹³

Las reformas verdaderamente necesitan actores que sean capaces de generar publicidad y de explotar la atención estratégicamente, pero sobre todo que sean realistas políticos que aporten la energía para cambiar las estructuras cuando éstas ya no sean adecuadas para resolver los problemas. Si los partidos cada vez más se convierten en autoridades meramente ejecutivas de unos pocos actores clave, y les restan poder a éstos, al parlamento y a otras instituciones legítimas al sustituirlos por comisiones o por expertos "bien pagados", dichas instituciones sólo tendrán una capacidad reducida para emprender las reformas. Además, la gente

11 Karl-Rudolf Korte / Manuel Fröhlich (2006). *Politik und Regieren in Deutschland*. Paderborn: Schöningh, 2ª. Edición, p. 188.

12 Kepplinger, Hans Mathias / Maurer, Marcus (2005). *Abschied vom rationalen Wähler. Warum Wahlen im Fernsehen entschieden werden*. Freiburg/Munich: Editorial Karl Alber, p. 188.

13 *ibid.*

pierde la confianza en las estructuras (partidos, asociaciones y hasta en los medios de comunicación). Por lo tanto, los reformadores deben tener el coraje de iniciar los procesos de cambio en las instituciones sociales y luego implementar dichos cambios. El rápido apalancamiento de estas organizaciones sólo oculta la necesidad de un cambio organizacional interno –ise requieren soluciones pragmáticas!

Las instituciones sociales no deben ser mal utilizadas para promover la imagen de actores individuales, sino por el contrario, las instituciones democráticas deben usarse para transmitir los temas políticos. Esto requiere de comunicadores con los que la gente pueda identificarse. Sin embargo, la comunicación exitosa de las reformas no sólo se realiza en las mentes de las personas afectadas, sino también en las instituciones democráticas: por lo tanto, la gobernabilidad exitosa en una democracia parlamentaria requiere de un liderazgo político tanto hacia afuera como hacia adentro del partido. Requiere de perseverancia para transmitir las decisiones a la gente de manera comprensible y para generar el apoyo de las instituciones involucradas. ¡Los votantes son a menudo más inteligentes que lo que los analistas de relaciones públicas se imaginan!

La comunicación externa puede incluir todo lo que la comunicación de masas moderna y el marketing político pueden ofrecer. Los comunicados de prensa y las conferencias de prensa regulares, el contacto constante con representantes clave de los medios de comunicación, la publicación de boletines y los documentos de posición sobre temas específicos son las bases de la comunicación partidaria moderna. El Internet también ha adquirido una importancia significativa para los partidos. El sitio web de los partidos se ha convertido en un medio de comunicación fundamental y por lo tanto debe ser constantemente mantenido y actualizado. La presencia de los partidos en las redes sociales modernas como *Facebook*, *StudiVz* o *Twitter* es indispensable. Las organizaciones regionales de los partidos también deben tener su propio sitio web para informar sobre temas locales o regionales. Las plataformas visuales como *Youtube* pueden ser utilizadas por los partidos para difundir sus mensajes y promover a sus líderes.

Los eventos, conferencias y seminarios para profundizar el contacto con los miembros y representantes de grupos sociales relevantes, así como con los líderes locales, regionales y nacionales son otro instrumento importante para dar a conocer las posiciones de los partidos y fortalecer su perfil programático. La presencia de importantes representantes de los partidos en la televisión y en la radio, en las redes *en línea* o la publicación de artículos de opinión en la prensa, todo esto es parte de la comunicación de un partido con el público.

Pero sin importar cuán importantes puedan ser todas estas formas de comunicación, una cosa es indiscutible: la conversación de un “simple” miembro del



partido con su vecino, con su compañero de trabajo, su amigo o su compañero de equipo, es un instrumento muy importante del contacto diario y la comunicación de los partidos con el resto de la sociedad. Para que esta comunicación externa funcione, primero debe funcionar la comunicación interna para que los miembros realmente desarrollen la capacidad de comunicarse con el exterior.

Los partidos son un vínculo entre la sociedad y el Estado. Para ser electos y formular demandas políticas mayoritarias, los partidos deben conocer las inquietudes de la sociedad. Para ello, además de la investigación empírica propia, es necesario el contacto constante con una variedad de grupos y asociaciones sociales. Este contacto se genera a través de la participación o afiliación de los miembros del partido en otras organizaciones, pero debería organizarse formalmente por un partido a nivel local, regional y nacional a intervalos regulares. De esta forma, un partido da una señal importante a las asociaciones sociales, establece una necesaria retroalimentación ("capacidad de respuesta") y por último, pero no menos importante, agudiza su perfil de contenido.

El diálogo con la sociedad no significa que los partidos deban ir detrás de cada corriente o de cada supuesta tendencia de la sociedad. Los partidos deben explicar sus valores y aferrarse a ellos. Sólo así podrán conservar su credibilidad. Asimismo, deben proporcionar soluciones para los retos específicos y además desarrollar soluciones ("modelos") de largo plazo y orientados al futuro. Sin embargo, estos conceptos no deben estar muy lejos de la realidad política, no deben ser "elevados" o escritos por personas "ajenas", sino deben coincidir con los problemas cotidianos y las expectativas de los votantes.

También es indiscutible que hasta la mejor comunicación externa individual, técnica o especializada, resulta inútil sin una política creíble y orientada al interés público. Sin conceptos de largo plazo y de contenido concreto, todos los esfuerzos de comunicación externa –aunque se realicen de manera muy profesional– serán percibidos como un espectáculo vacío.

3.6.2 Comunicación interna del partido

La comunicación interna del partido es tan importante como la comunicación con la sociedad. No sólo es importante para informar a sus propios miembros, sino también para representar las posiciones del partido en la sociedad. Esta es una tarea esencial de los miembros "comunes" del partido. Por ello, cada dirigencia del partido a nivel nacional, regional y local debe esforzarse por construir un sistema eficiente de comunicación a lo interno del partido.

A menudo, la comunicación interna de los partidos no funciona muy bien. Muchos miembros no reciben información periódica de las centrales del partido sobre sus posiciones acerca de temas políticos de actualidad. ¿Pero cómo deben estos miembros representar la postura del partido si no se les comunica ni justifica?

A veces ni siquiera existen las condiciones básicas para una comunicación eficiente dentro del partido. A menudo puede ocurrir que las divisiones de los partidos no cuentan con listas de miembros actualizadas con dirección residencial o postal, números de teléfono, direcciones de correo electrónico, entre otras, ni mucho menos informaciones adicionales como por ejemplo las áreas de interés específicas de los directores y los miembros y su afiliación a otras organizaciones sociales (asociaciones o federaciones, que pueden ser instituciones importantes para la difusión de los "mensajes" de los partidos). Por ello, los dirigentes de los partidos deben procurar la mejora continua de la comunicación interna de los mismos. En este contexto, algunas actividades son de especial relevancia:

- Realización de asambleas periódicas de los miembros del partido a nivel local, información y discusión de los acontecimientos y decisiones importantes dentro del partido;
- Planificación y coordinación de la comunicación entre los diferentes niveles de la organización del partido;
- Elección o designación de una persona responsable de la comunicación interna en todos los niveles de la organización del partido y para la coordinación eficiente entre los responsables de la comunicación. La sede nacional del partido, especialmente el secretario general y el comisionado para la comunicación interna del partido, serán los responsables de este aspecto. A nivel regional o federal, el caso es el mismo;
- A todos los niveles del partido, elaboración de informes internos periódicos sobre los principales acontecimientos dentro y fuera del partido. Los informes deberán presentarse al siguiente nivel superior del partido;
- Publicación de una hoja de información a los miembros o de una revista del partido que debe llegar regularmente a cada miembro del mismo, en la cual se aborden tanto los temas políticos de actualidad desde el punto de vista y evaluación del partido, y a la vez se informe sobre los acontecimientos importantes dentro del partido. Además debe proveerse aquí un espacio para que los miembros del partido puedan contribuir a la discusión. Esto puede organizarse hoy en día también a través de las formas de comunicación electrónica;
- Evaluación periódica de la eficiencia de la comunicación interna.

3.7 Democracia intrapartidaria

La democracia interna de los partidos es necesaria para incrementar la influencia de los ciudadanos políticamente involucrados en un partido. Un estado democrático no puede ser gobernado por partidos con estructuras y/o procedimientos antidemocráticos. Por ello, en muchos países existen disposiciones legales que obligan a los partidos a observar procedimientos democráticos también en su funcionamiento interno. Sin embargo, esto a menudo no se cumple en la práctica.

A pesar de todas las disposiciones legales, a veces las posibilidades de influencia de los miembros "comunes" del partido son relativamente limitadas y, en todos los partidos, el círculo de los verdaderamente poderosos e influyentes es más bien reducido. Esto se debe a la concentración de recursos de dominio tales como la información y las redes personales de los más altos funcionarios y mandatarios del partido, por un lado, y por el otro a la falta de tiempo o de interés por parte de los miembros "comunes" del partido para una participación más intensa. La concentración en las élites de los partidos y la burocratización ("estancamiento") de los mismos, que contribuye a crear una cierta distancia –si no una completa alienación– entre los miembros, por un lado, y la estructura del partido por el otro, no se debe en última instancia a la naturaleza de las democracias masivas modernas, que exige la rápida toma de decisiones, lo que no permite el largo proceso de consulta dentro de los partidos. Sin embargo, la experiencia demuestra que los que invierten tiempo y compromiso en el trabajo del partido, en realidad también pueden ganar influencia dentro del mismo.

La ley de "hierro" de la oligarquía

En una obra clásica sobre la investigación de los partidos, el sociólogo alemán Robert Michels demostró en 1911 la "ley de hierro de la oligarquía" (el dominio de unos pocos)¹⁴. De acuerdo con ella, toda organización inevitablemente produce una clase dominante que dirige el destino de la asociación y que casi no puede ser controlada efectivamente por la base. Dada su ventaja informativa y la creciente especialización de la política, los dirigentes del partido y las estructuras del mismo también se vuelven cada vez más independientes. La acumulación de responsabilidades y la concentración del poder son las características acompañantes de la oligarquía, que representan un problema para el proceso democrático de formación de opinión dentro de un partido. Numerosos estudios posteriores han abordado la ley de "hierro" de Michels, y también algunos partidos, como los Verdes de Europa occidental, la han

14 Robert Michels (1911/1989). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Stuttgart: Kröner.

intentado mitigar a través de procedimientos organizativos innovadores como la elección directa de los miembros para ocupar puestos dentro del partido y los de elección, procedimientos de rotación en la ocupación de puestos dentro del partido y en los de elección, estrictas reglas de separación entre los puestos dentro del partido y los de elección, o la regulación de cuotas. Estos esfuerzos han tenido un éxito bastante limitado. Sin embargo, los procedimientos democráticos de votación pueden contribuir a la inclusión de las bases (por su iniciativa o incluso a solicitud), y a un intercambio de opiniones entre los diferentes niveles del partido para la eliminación de las estructuras rígidas de los partidos.

La influencia de los gremios partidistas locales en la formación de opinión y en los procesos de decisión de todo el partido es muy diferente según la naturaleza de los problemas en cuestión. No en todas partes, los miembros tienen influencia sobre las decisiones importantes dentro del partido o sobre la selección de candidatos para los puestos de elección pública. Esto, sin embargo, es muy diferente de un país a otro.

En todo el mundo se lamenta la falta de democracia interna en muchos partidos. Por último, pero no menos importante, debido al descontento generalizado sobre los partidos y la disminución de sus miembros, muchos partidos se esfuerzan hoy para hacer más atractiva la afiliación a los mismos. Una posibilidad es abrirse a los no miembros del partido y darles la oportunidad de participar en los niveles inferiores del partido, en algunos casos incluso el derecho a votar en las elecciones de los candidatos para los parlamentos distritales, provinciales o estatales. Sin embargo, la experiencia demuestra que la actividad de los no miembros en los partidos es bastante baja. También existe el riesgo de que los beneficios políticos individuales de la afiliación al partido disminuyan para los miembros activos durante años, si los no miembros reciben los mismos derechos y participan, por ejemplo, en las decisiones intrapartidarias para elegir a los candidatos. Sin embargo, es indiscutible que las bases deben estar involucradas en las decisiones internas del partido. En qué forma –ya sea directamente, mediante encuestas a los miembros y los procedimientos de votación, o a través de delegados– debe decidirlo cada partido según las circunstancias. Ambas variantes son formas legítimas de democracia intrapartidaria, aunque el espíritu de la época se incline más a la tendencia de las encuestas y a la decisión de los miembros del partido. También es importante que el proceso de selección para los puestos dentro del partido y los cargos de elección respete los criterios democráticos. Aquí se aplica el **principio básico de “desde abajo hacia arriba”**, es decir que todos los titulares de los puestos en el partido y de los puestos de elección deben su posición a la elección del correspondiente

gremio, por ejemplo a una convención del partido. Este tipo de nombramiento faculta al titular de un cargo para relacionarse con potenciales competidores dentro del partido y los de otros partidos con legitimidad y, en función de los resultados electorales, con el correspondiente "poder".

El respeto de la democracia intrapartidaria significa:

- Promover la participación de *todos* los miembros en los asuntos internos del partido y, de ser necesario, oportunidades especiales de participación para determinados grupos dentro de un partido (por ejemplo mujeres, jóvenes, "miembros a prueba"),
- Posibilidad de expresión de los puntos de vista de los miembros dentro del partido,
- Tolerancia de opiniones diferentes, siempre y cuando estén dentro del marco del programa básico del partido,
- Cumplimiento de las normas y procedimientos para la participación de los miembros y los procesos de toma de decisiones en el partido,
- Respeto de los dirigentes del partido hacia los miembros "comunes" del mismo.

La democracia intrapartidaria también implica, en gran medida, que los diferentes grupos internos del partido proclamen públicamente sus puntos de vista y sus controversias. Un partido no debe temer a esto, aunque a veces pudiera darse a los partidos y al electorado la impresión de que la difusión pública de los desacuerdos y los conflictos significa debilidad o falta de unanimidad del mismo.

De hecho, en casos extremos, las diferentes posiciones pueden ser tan divergentes, que acaparen la energía de los políticos y que los conflictos internos superen a las ideas programáticas del partido, pero por otra parte, las diferencias dentro del partido enriquecen el debate político. Por lo tanto, también puede ser un signo de fuerza y dinamismo si un partido las acepta y no las estrangula con el llamado popular a la "unidad". Aunque los debates intrapartidarios y también las controversias pueden ser señal de una vida partidaria activa, **en los tiempos de las campañas electorales los partidos deben presentarse como un frente unido.** El objetivo es concentrar todas las fuerzas en ganar la elección o al menos en el aumento de los resultados electorales. Para los competidores inferiores dentro del partido, esto también significa aplazar sus sentimientos personales y respetar el voto de las bases para el candidato o la candidata principal. Sin embargo, no pocas veces se puede observar lo contrario.

Los candidatos inferiores o los candidatos poco prometedores inician su propio partido o plataforma antes de las elecciones y dañan a sus viejos partidos o a la "familia" política a la que aún pertenecen.

3.8 Conflictos internos de los partidos y su resolución

Dentro de los partidos siempre hay conflictos –tanto por los diferentes puntos de vista sobre las cuestiones políticas, como también debido a rivalidades personales por los cargos e influencias. Esto es parte de la vida cotidiana de los partidos, ya que son comunidades de propósito y no un bloque homogéneo que piensa igual. Estos conflictos son inevitables y válidos, pero deben ser resueltos de forma ordenada. En última instancia, los conflictos internos deben resolverse en el marco de procedimientos democráticos y transparentes. Es importante que todos los que estén involucrados en este tipo de conflictos respeten las decisiones democráticas del partido.

En algunos países, en especial los miembros destacados de los partidos, que también pueden ejercer mandatos parlamentarios u ocupar cargos públicos, tienden a abandonar sus partidos a menos que los conflictos se resuelvan a su favor. Esto no sólo perjudica al partido, sino también es ejemplo de un mal comportamiento democrático. Después de todo, democracia significa que se deben respetar las mayorías, aun cuando la posición propia "sólo" represente la opinión de una minoría. La magnitud de las divisiones del partido también es una referencia de la cultura política democrática de un país.

El cuerpo formal para la resolución de los conflictos y las disputas internas de los partidos son los tribunales del partido, que en algunos países son un requisito legal o están contemplados en los estatutos. En los tribunales de los partidos, que generalmente son (deben) ser dirigidos por abogados, los conflictos y las disputas internas deben resolverse primero internamente y no a través de los tribunales públicos. Estos incluyen, entre otras cosas, las disputas sobre la condición de miembro y por ende el derecho a voto, la revisión interna del proceso de votación y de otras cuestiones de procedimiento, así como también las sanciones contra los miembros del partido que en opinión de la mayoría se comportan en detrimento del partido, por ejemplo por haber violado los estatutos o los valores fundamentales del partido.

Además de estas instancias formales de resolución y arbitraje de conflictos, en la práctica partidaria a menudo también se dan formas "suaves" de mediación de intereses o de resolución de conflictos entre grupos y personas rivales. Entre las más conocidas están la participación en los cargos o la regulación de



cuotas. Un ejemplo de la participación en los cargos es sin duda el hecho de que el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, le ofreció a su antes dura rival dentro del partido, Hillary Clinton, el puesto de Ministro del Exterior y ella aceptó este cargo, pero también que un experto reconocido en ambos partidos, el republicano Robert Gates, fue confirmado por el nuevo Presidente para el cargo de Ministro de la Defensa. El antiguo principio de “divide y vencerás” no ha perdido para nada su significado. Ayuda a proteger la propia posición de poder y representa para todos los involucrados y sus partidos una situación “ganar-ganar”.

Pero asimismo, a través de la inclusión de los grupos rivales internos y sus representantes en el nivel de gestión de los partidos, no sólo pueden suavizarse los conflictos sino también pueden aumentarse la amplitud ideológica y/o el alcance de los partidos. Si, por ejemplo, un presidente del partido considerado como liberal tiene a su lado a un representante conservador y ambos soportan esta tensión compartiendo y equilibrando inteligentemente sus posiciones, por lo general pueden integrar y representar con éxito a los dos bandos por igual. Lo mismo aplica a la ocupación de otros cargos directivos en los partidos, como por ejemplo la inclusión de los intereses de los trabajadores, una representación regional proporcional y otras formas de equilibrio de intereses.

Por el contrario, los sistemas de cuotas son más formalizados y no están exentos de controversias. Sin embargo, también pueden ayudar a incrementar la representación de ciertos grupos sociales dentro de los partidos y a expresar sus preocupaciones.

3.9 Cuotas para las mujeres y las minorías en el partido

Aunque muchas constituciones proclaman la igualdad entre hombres y mujeres, las mujeres aún siguen teniendo una baja representación en los partidos políticos y en los roles de liderazgo en todo el mundo. Por lo tanto, en muchos países existen esfuerzos para lograr una mayor participación de las mujeres en la política, para lo cual una participación más intensa en los partidos es un primer requisito.

Con el fin de proporcionar a las mujeres un mayor espacio para la participación y el compromiso en la política, en muchos países ya existe por ley una “cuota femenina” para la cual hay diferentes reglas. Por lo general se trata de reservar un número mínimo de cargos del partido y lugares en las listas para las elecciones. La experiencia demuestra que este tipo de sistemas de cuotas –idonde

funcionan!– ha contribuido efectivamente en la práctica a un aumento en la proporción de las mujeres en la política.

Sin embargo, la experiencia también demuestra que los sistemas de cuotas a menudo no se materializan y al final las mujeres no están mejor representadas en los parlamentos. Por lo tanto, los sistemas de cuotas deben diseñarse de tal forma que exista realmente un aumento en la proporción de las mujeres en la política y en los parlamentos. Esta es sin duda también una cuestión de cultura política, que sabemos que toma tiempo para desarrollarse.

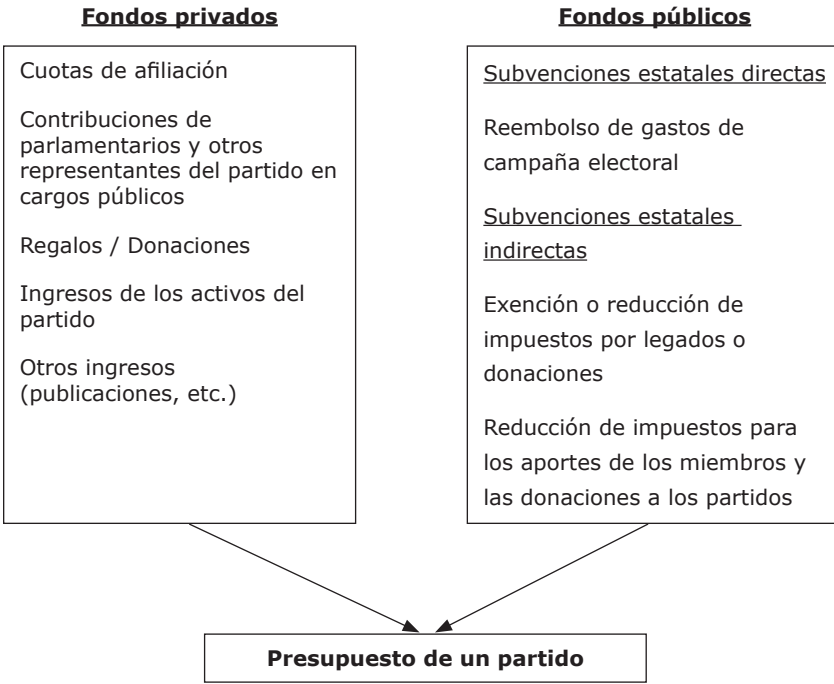
Ahora también existen sistemas de cuotas en varios partidos para garantizar a ciertas minorías un papel adecuado en los comités del partido. Esto puede incluir a las minorías étnicas o religiosas, pero también se aplica a otros grupos de la población como las personas mayores que ya se han retirado de la vida profesional, pero que son cada vez más relevantes como grupo de votantes debido a la evolución demográfica y al proceso de envejecimiento de algunas sociedades.

3.10 Financiamiento de los partidos

Para poder ejercer efectivamente sus funciones en el sentido de promover la sociedad democrática, para adquirir conocimientos, para desarrollar y difundir sus programas, para construir y mantener una estructura organizativa estable, para mantener la comunicación con los miembros del partido y, por último, pero no menos importante, para llevar a cabo las campañas electorales, los partidos necesitan una financiación adecuada. Idealmente, esta financiación debe permitir a los partidos ejercer sus funciones sin depender económicamente de una sola persona o grupo de interés.

Como es indiscutible que los partidos son necesarios para el sistema democrático, en muchos países democráticos existe un apoyo financiero estatal para los mismos. Esto ocurre, por ejemplo, en forma de subvenciones directas del presupuesto estatal (por lo general como reembolso de los gastos electorales) o en forma de apoyo indirecto a través de la deducibilidad fiscal de las donaciones a los partidos políticos.

Figura 4. Fuentes de ingresos de los partidos políticos



Fuentes de ingresos

- Las cuotas de los miembros son la fuente de ingresos menos controversial. Son una expresión del vínculo de los miembros con su partido. Sin embargo, en los países más pobres, muchos ciudadanos interesados ni siquiera pueden pagar contribuciones menores. Si además se produce malversación de fondos, la voluntad de pagar cuotas disminuye totalmente. Por lo tanto, los partidos deben ser transparentes y responsables en el uso de las contribuciones (al igual que en el de todos los demás ingresos). Incluso en los países más pobres, los partidos podrían tratar de cobrar a sus miembros cuotas mucho menores, pero compensarlas de otra forma. En su caso, las contribuciones pueden aportarse en forma de otros servicios como donación de tiempo, voluntariado, proporcionando salones para las reuniones, etc., pero las ofertas de los partidos a sus colaboradores también deben cumplirse. Van desde los servicios sociales (socialización política, solidaridad, en algunos países incluso protección contra los opositores políticos), pasando por todos los esfuerzos del partido para mejorar la condición de vida de sus afiliados, hasta las oportunidades de progreso político que se asocian con una participación activa en el partido.

- Contribuciones de los miembros de las bancadas y otras cuotas periódicas similares de los funcionarios públicos de los partidos. Estas personas efectúan contribuciones adicionales a las cuotas de membresía, ya que deben sus mandatos o sus cargos en la administración pública, etc. a sus partidos.
- Ingresos producidos por los activos, eventos, etc. Además, algunos partidos tienen empresas (por ejemplo imprentas para la difusión de los documentos y revistas del partido, etc.) o realizan otras actividades de las que obtienen ingresos. En principio, deberían rendir cuentas públicamente sobre todos los ingresos provenientes de dichas actividades y de sus activos (ver recuadro).
- Las donaciones son la forma más controversial del financiamiento de los partidos en la opinión pública. Precisamente los partidos grandes obtienen una parte importante de sus ingresos de las donaciones. Existe el temor de que los grandes donantes del sector industrial puedan pretender ganar influencia política de esta forma (ver sección 4.2). Esto estaría en contradicción con el principio democrático de la igualdad.
- Los préstamos son una fuente de ingresos de gran importancia para algunos partidos. Sin embargo, los créditos y el endeudamiento resultante son un problema para algunos de ellos. Por lo tanto, los partidos también deberían rendir una declaración pública de sus obligaciones para con las instituciones financieras y evitar lo más posible esta forma de financiamiento.
- Reembolso de costos de las campañas electorales. Esta es una práctica generalizada del financiamiento público de los partidos. Por lo general, el reembolso de los costos de campaña está ligado con el resultado de las elecciones.

Principios de la financiación de los partidos

- Los partidos deben rendir anualmente cuentas públicas sobre sus finanzas, sobre todo si reciben financiamiento estatal.
- Las contribuciones de los miembros deberían representar una parte significativa de los ingresos de los partidos. Estos ingresos no sólo tienen un aspecto financiero, sino también fortalecen la identidad y obligan a la dirigencia de los partidos a manejarlos de manera transparente frente a sus propios miembros.
- Las subvenciones estatales a los partidos deberían tener en cuenta el principio de la igualdad de oportunidades, de la compensación de oportunidades y la importancia de las elecciones, que se expresa en sus resultados electorales.

- Se debe fijar un importe total anual de los subsidios estatales a los partidos políticos.
- Con respecto a las contribuciones gubernamentales a los partidos, debería considerarse el volumen de las donaciones a los mismos.
- El límite de los beneficios fiscales de las cuotas de afiliación y de las donaciones debe establecerse lo más bajo posible.
- Las donaciones a los partidos deben darse a conocer públicamente a partir de un límite lo más bajo posible.

Recaudación de recursos financieros para los partidos¹⁵

La financiación pública de los partidos políticos no debe ser ni la única ni la principal fuente de ingresos de los partidos. Por lo tanto, los partidos deben desarrollar la capacidad de generar fondos propios. Esta es una tarea clave para cualquier partido y por lo tanto debe tomarse en cuenta al estructurar y distribuir las tareas dentro del partido.

Para la recaudación de fondos se necesita una estrategia que debe ser desarrollada por el responsable de las finanzas o "Tesorero" del partido. Este debe dirigir y coordinar todas las actividades de recaudación de fondos en colaboración con los tesoreros regionales y locales del partido. Las siguientes medidas han resultado exitosas para la recaudación de fondos:

- Solicitud personal para hacer una donación, que deben efectuar las personas cercanas a los dirigentes (locales) de los partidos, por ejemplo los representantes de la economía local,
- Cartas personales solicitando donaciones, dirigidas a los miembros y otras personas,
- Convocación de un comité para la recaudación de fondos,
- Organización de *eventos* especiales (eventos callejeros, festivales de verano, eventos temáticos) que también pueden utilizarse para solicitar fondos,
- Llamadas bien preparadas a las personas pidiendo una donación,

15 A este respecto, la Fundación Konrad Adenauer ha recopilado, en forma de un manual, valiosos y probados consejos para la comunicación política: KAS (Publicado): *Handbuch politischer Kommunikation*, Belgrado (2006). Este manual ya se encuentra tanto impreso como en versión de archivo .pdf en varios idiomas (inglés, albanés) y puede ordenarse en la Central de la KAS.

- Visitas domiciliarias a los miembros, empresas y personas de las que se espera obtener un donativo.

Al igual que con el reclutamiento de miembros, para la recaudación de fondos el contacto personal resulta ser el mejor método. Sin embargo, para esto es necesario un registro bien administrado de miembros y simpatizantes que permita a los promotores abordar personalmente a los potenciales donantes. Las cartas masivas impersonales generalmente no dan resultado, pero cuestan dinero. Los donativos también pueden efectuarse en forma de donación de tiempo o donaciones en especie, tales como el trabajo voluntario en las organizaciones locales del partido (organización de eventos, noches informativas, el llamado "escrutinio de calle" durante las campañas electorales) o también mediante el suministro de salones para las reuniones de los partidos.

Para las donaciones monetarias en especial, es importante que los partidos expliquen a los donantes *para qué utilizarán los donativos*. Por un lado, es una cuestión de transparencia y por el otro por lo general aumenta la voluntad de donar. Además, los partidos deberían recompensar adecuadamente las donaciones, por ejemplo mediante una carta de agradecimiento personal, pequeños regalos o "giveaways" como bolígrafos, blocs de notas, o memorias USB con el logotipo del partido y material de información general del partido. Sin embargo, los partidos deben tener cuidado de no gastar todos los donativos en reconocimientos demasiado generosos. Finalmente, todas las medidas relativas a la recaudación de donaciones deben observar las disposiciones legales y respetar el principio de transparencia.

4. Los partidos y la sociedad

Desde sus inicios en el siglo XIX, la mayoría de los partidos eran originalmente organizaciones de la sociedad civil. En particular, los partidos europeos (occidentales) surgieron como una expresión organizada de los conflictos sociales o políticos. Por lo menos las organizaciones burguesas-liberales, conservadoras, rurales, demócrata-cristianas y más tarde también las socialdemócratas intentaron de esta forma combinar sus posiciones en y a través de las organizaciones partidarias y de imponer reformas sociales y políticas a través de la participación en las elecciones, la representación en los parlamentos y la participación en los gobiernos democráticos legítimos y no por la vía de la agitación revolucionaria. Según su origen, pero también su orientación parlamentaria y su esfuerzo por alcanzar cargos públicos, los partidos se posicionan hoy en día entre la sociedad civil, el parlamento y el gobierno.

De manera ideal, uno puede imaginar a los partidos como organizaciones políticas de la sociedad civil que aglutinan, articulan y representan las necesidades de un grupo determinado de la población o de varios grupos de ella (como en el caso de los "partidos populares"). Mediante la participación en las elecciones democráticas, los partidos se esfuerzan por trasladar esas preocupaciones a las instituciones representativas y de diseño de la política, o sea a los parlamentos y gobiernos, para poder finalmente implementarlas desde allí. Esto se presenta en términos simplificados en la siguiente ilustración.

4.1 Los partidos y la sociedad civil

Los partidos pueden fundarse de dos maneras: por las élites que reúnen a su alrededor a grupos relativamente pequeños de seguidores influyentes para defender o expandir sus posiciones ya de por sí privilegiadas, o por ciudadanos comprometidos que, con la ayuda de otros individuos afines, desean lograr cambios sociales. En el primer caso se trata de la creación de partidos "desde arriba", como eran los primeros partidos liberales, que se reunieron en comités electorales poco organizados para llegar a los parlamentos. En el segundo caso se trata de la creación de partidos "desde abajo", es decir desde la sociedad civil, que pretenden alcanzar influencia en las esferas políticas a través de la unión de recursos.

Esta forma de creación de partidos desde la sociedad civil se puede encontrar no sólo en la historia de los partidos europeos occidentales de finales del siglo XIX. También los movimientos reformistas en los países del antiguo bloque del Este como la Carta 77 en la antigua Checoslovaquia, el movimiento sindical y reformista "Solidaridad" en Polonia o los movimientos populares democráticos en la

antigua RDA como la "Iniciativa para la Paz y los Derechos Humanos", el "Nuevo Foro" o el "Despertar Democrático", surgieron de la sociedad civil y se convirtieron posteriormente en partidos políticos o se unieron a otros partidos ya existentes.

Desde la década de 1980 existe un intenso debate internacional sobre la adecuada representación y participación en la democracia. Surgió en el marco de los esfuerzos para resolver las crisis políticas que se interpretaron como crisis de representación de las organizaciones e instituciones y no sólo de los partidos políticos. La expansión de la participación directa en las estructuras percibidas como demasiado inflexibles de los partidos establecidos, apareció en este contexto como una panacea para revivir las nociones de representación y participación en la democracia que se encontraban en crisis. Las organizaciones de la sociedad civil como las iniciativas cívicas locales o "nuevos movimientos sociales" (movimientos de paz, de mujeres, ambientales) se convirtieron en un nuevo desafío para los partidos establecidos debido a la incapacidad de algunos partidos existentes para resolver los problemas contemporáneos y también en parte debido a la desmovilización de sus miembros. De hecho, el número de iniciativas ciudadanas locales, de movimientos sociales y de los llamados "movimientos monotemáticos" se ha incrementado significativamente en las últimas tres décadas. Parcialmente también han surgido partidos que básicamente se dedican a un solo tema (partidos populistas de derecha, "partidos de Internet", etc.). Algunos de los partidos establecidos han integrado estos temas nuevos, por ejemplo, en el área temática de "protección del ambiente, energías alternativas y desarrollo sostenible" que hoy en día se incluye en los programas de la mayoría de los partidos. En algunos casos, estas organizaciones de la sociedad civil también se han hecho cargo de las tareas de los partidos, en especial las de representación y articulación de intereses.

En tiempos recientes, sin embargo, se han dado cada vez más señales de desilusión con respecto a las posibilidades y capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y la demanda para encontrar mejores formas de representación y participación. Esto se debe a que en última instancia se ha comprobado que la democracia de masas sólo puede funcionar como una *democracia representativa* y que los partidos son la únicas instituciones que participan en las elecciones generales y justifican su representatividad y legitimidad mediante dicha participación electoral. Las iniciativas ciudadanas y otras organizaciones de la sociedad civil (a menos que se trate de asociaciones estatales con una clientela claramente definida) por lo general no son capaces de comprobar su representatividad real. Tampoco cuentan con las estructuras, procesos, experiencia y el personal adecuado para poder ejercer otras funciones clásicas de los partidos como la legitimación, la selección de candidatos y, sobre todo, la organización de un régimen democrático.

No obstante, aquí debe hacerse hincapié en que las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante en el proceso político y en la estabilización de la democracia en sus sociedades. El creciente número y la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo demuestran que casi en todas partes una gran cantidad de los ciudadanos desea participar en los procesos políticos. Pero aquí también se pueden identificar tendencias similares a las de los partidos: las organizaciones tradicionalmente fuertes como los sindicatos están debilitadas actualmente, el número de las organizaciones de la sociedad civil no es necesariamente un reflejo de mayor influencia, sino más bien un indicio de su fragmentación. Muchas de las organizaciones no son transparentes ni respetan en ningún caso las reglas democráticas en sus procedimientos internos. Por lo general, son más bien débiles en su organización y rara vez causan compromisos de largo plazo entre sus miembros, por lo que la identificación con ellas no es duradera. Las debilidades de movilización y de integración de los partidos establecidos sólo son compensadas parcialmente por las organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones de la sociedad civil ejercen funciones importantes, entre ellas también las funciones clásicas de los partidos. Sin embargo, no pueden asumir la función más importante de los partidos: la de participar en las elecciones generales, que no sólo les da a los partidos su cuota de poder político, sino también les sirve para demostrar su representatividad y legitimidad. Por el contrario, persisten las dudas en cuanto a la representatividad real de las organizaciones de la sociedad civil, aunque puedan movilizar grandes masas en ciertas ocasiones. Sólo cuando las organizaciones de la sociedad civil se transforman en partidos, pueden demostrar su verdadero apoyo en la población. Esto demuestra una vez más que sin partidos no se puede organizar la democracia representativa.

4.2 Los partidos y los grupos de interés

Los grupos de interés son una forma especial de las organizaciones políticas. Organizan y articulan determinados intereses particulares de ciudadanos, grupos sociales o sectores económicos (por ejemplo la minería o la industria química), de empleados y trabajadores, conductores de automóviles y muchos otros grupos. En una democracia, la creación de tales grupos de interés es totalmente legítima, al igual que el hecho de que defiendan sus intereses ante los de otros grupos e instituciones, incluyendo el Estado. Aunque existen algunas similitudes entre los partidos y los grupos de interés en términos de funciones sociales, en un sistema político cada uno asume diferentes tareas. En pocas palabras, los grupos de interés son maximizadores de la política (en su sentido), mientras

que los partidos –entre muchos otros objetivos– se esfuercen por maximizar votos y mandatos para tener la oportunidad de moldear la política de acuerdo con sus ideas. Aunque existen ciertas similitudes entre los partidos y los grupos de interés, se pueden diferenciar sobre la base de los siguientes criterios:

- Los grupos de interés no participan en las elecciones y por lo tanto no compiten por escaños en los parlamentos (sin embargo hay excepciones por ejemplo en Tailandia o en las Filipinas, donde los grupos de interés pueden presentar candidatos en las elecciones);
- Los grupos de interés son en su mayoría grupos *monotemáticos*, es decir, centrados en los intereses particulares de sus miembros, mientras que los partidos por lo general cubren una amplia gama de temas y se esfuerzan por representar a una gran parte de la población;
- Las asociaciones de interés se dedican a representar los intereses particulares de sus miembros, por ejemplo los grupos de interés de la economía velan por mejores condiciones de inversión, mientras que los sindicatos luchan por mejores sueldos o mejores condiciones de trabajo. Otros grupos de interés, a su vez, representan los asuntos culturales o sociales, los intereses de las minorías sociales, de las personas con discapacidad o de las personas que obtienen beneficios públicos.

Está en la naturaleza de los grupos de interés dirigir sus demandas tanto al público (por ejemplo a través de la prensa, la televisión u otros medios) como a la clase política para de esta forma ejercer presión política y que sus intereses y problemas sean escuchados. El contacto con la política se logra por lo general mediante reuniones, incluso parcialmente institucionales, con los responsables políticos tales como diputados, comisiones parlamentarias o ministros. En muchos países, las asociaciones de interés han establecido oficinas en las principales ciudades. Desde allí, los representantes de las asociaciones tratan de establecer contactos con la política para así llevar sus demandas a los procesos de formación de opinión y de decisión política (cabildeo). En algunos países, las asociaciones de interés participan incluso en el proceso legislativo, en el que (de manera informal, pero en ocasiones también oficial) les son presentados proyectos de ley para que emitan sus comentarios.

Entre los partidos y las asociaciones existe en todo sentido una interdependencia recíproca. Las asociaciones necesitan a los partidos como acceso a los procesos de formación de opinión y de decisión política, mientras los partidos son parcialmente dependientes de la buena voluntad de los (mayores) grupos de interés. Además, los partidos cuentan con el apoyo de los grupos de interés,

ya sea en forma de contribuciones financieras (sobre las cuales los partidos deben rendir cuentas públicamente!) o a través de membresías compartidas, como en el caso del Partido Laborista británico hasta mediados de la década de 1990 (ver sección 3.2). A través de los contactos con los partidos, el parlamento, el gobierno y la administración pública, las asociaciones de interés obtienen la oportunidad de tener influencia en la formulación e implementación de políticas, de igual forma que la política depende de la información y la experiencia de las asociaciones. Por lo tanto, existe de muchas maneras una interconexión, si no una dependencia mutua entre los partidos y las asociaciones de interés.

Desde la perspectiva teórica de la democracia se ha expresado la preocupación de que algunos grupos de interés son mucho más poderosos que otros y que existe un cierto déficit de legitimación, ya que estos representan sólo intereses particulares y no los de toda la sociedad o los de una gran parte de ella. Por lo tanto, el problema es especialmente virulento, ya que los grupos de interés trabajan a menudo en silencio y no como los partidos y los diputados que lo hacen públicamente. Por ello se habló también del poder de las asociaciones o de su influencia ilegítima en la formación de la opinión política.¹⁶

El poder de los grupos de interés se basa principalmente en el hecho de que algunos de ellos son capaces de privar (temporalmente) a la sociedad de servicios vitales si consideran que sus intereses no han sido suficientemente atendidos. La economía puede amenazar con la congelación de inversiones, pérdidas de empleo o desplazamiento a otros lugares, o los sindicatos con paros laborales. Ambos son extremadamente perjudiciales para la economía y por ende para el bien público (Olson 2004).

Los responsables políticos deben estar conscientes de estos contextos. Debido al gran poder de impacto de algunos grupos de interés, existe el peligro potencial de que los intereses particulares de las asociaciones más fuertes prevalezcan sobre los de las más débiles o incluso sobre el bien común. El arte del gobierno orientado al bien común consiste en integrar, especialmente a las asociaciones de interés económico más poderosas, como las asociaciones industriales, patronales o sindicales, en rondas de negociación organizadas. En tales sistemas de negociación moderados políticamente es mucho más fácil alcanzar compromisos equilibrados que en los sistemas de conflicto, en los que los empleadores y los sindicatos negocian a nivel empresarial o incluso individualmente los salarios y las condiciones de trabajo y la política pasa a ser más o menos un espectador sin participación. La experiencia escandinava con sistemas de negociación

16 von Alemann, Ulrich *et al.* (1996). *Interessenverbände*. Informationen zur politischen Bildung. (Fascículo 253). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

(salariales) altamente organizados, así como también los sistemas de negociación poco menos institucionalizados en Austria o en la República Federal, demuestran que las buenas "relaciones industriales" y los sistemas de negociación (salariales) bien organizados a nivel estatal o al menos por sector, han resultado favorables para equilibrar los diferentes intereses.¹⁷

17 Ver Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven y Londres: Prensa de la Universidad de Yale.

5. Los partidos en el parlamento y en el gobierno

Desde la perspectiva del "voto" y de la "búsqueda de cargos públicos"¹⁸, si un partido incursiona en el parlamento o bien participa en el gobierno, se habrá logrado el objetivo primario del mismo. Esto significa que "casi lo lograron": sus representantes tienen escaños en el parlamento y posiblemente también tienen responsabilidades en el gobierno, pueden diseñar, ejercer el poder y gozar de los privilegios inherentes por un tiempo determinado, y por último, distribuir los beneficios entre sus seguidores. Sin embargo, desde una perspectiva orientada a las políticas, el "verdadero" trabajo sólo empieza con la entrada exitosa en el parlamento. Dependiendo del número de escaños que un partido haya podido alcanzar, podrá forjar coaliciones, hacer contratos o acuerdos de coalición, elaborar un plan de gobierno, atender un sinnúmero de problemas y resolver al menos una parte de ellos.

Las elecciones deciden cómo estarán representados los partidos en las cámaras del parlamento nacional o en los parlamentos regionales o locales. La fracción de un partido tratará de implementar en el parlamento lo que éste haya proclamado durante la campaña electoral, al menos en principio (ver apartado 5.1). Pero el éxito de estos esfuerzos depende en gran medida de qué tan grande sea la fracción de un partido en el parlamento, es decir, qué proporción de los escaños haya logrado y si es parte del gobierno o de la oposición.

Los gobiernos necesitan una mayoría parlamentaria: por ello el gobierno y los partidos reunidos en una coalición de gobierno trabajan estrechamente, en particular bajo las condiciones de los sistemas parlamentarios de gobierno. Por el contrario, los partidos de oposición fiscalizan al gobierno y proponen alternativas constructivas a los proyectos del gobierno y de los partidos gobernantes.

El modelo clásico de la separación de poderes se basa en una clara separación entre el poder ejecutivo (gobierno) y el legislativo (parlamento). Sin embargo, en la práctica este modelo no funciona en el sentido de la estricta separación

18 La rama de la investigación de partidos inspirada por el enfoque de la elección *racional* supone que los partidos –entendidos en primera instancia como equipos homogéneos o "bloques"– intentan maximizar ciertos objetivos. Por lo general se trata de los sufragios (votos), cargos públicos (mandatos) o contenidos políticos (políticas). A este respecto, consultar por ejemplo a Kaare Strøm (1990): "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties" en: American Journal of Political Science, Volumen 34, No. 2, pp. 565-598; Wolfgang C. Müller y Kaare Strøm (1999): *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge UP, Capítulo 1.

entre ambas instituciones, sino más bien en el sentido de la limitación o división de tareas. Esto es especialmente válido en los sistemas parlamentarios de gobierno donde el poder ejecutivo se encuentra a merced del apoyo parlamentario. Entre el gobierno y el parlamento, mejor dicho de la mayoría gubernamental en el parlamento, existe una dependencia mutua que los obliga a un alto grado de consenso y unidad. Sin esta unidad no es posible gobernar en muchos países. Por lo tanto, todos los gobiernos deben esforzarse por tener una mayoría estable en el parlamento o en ambas cámaras del parlamento. Lo mismo se aplica a los gobiernos de los estados federales y en menor medida, también a las comunidades.

Sólo la oposición parlamentaria tiene interés en dificultar la labor del gobierno. Por el contrario, el partido de gobierno por lo general se abstiene de emitir crítica pública de "su" gobierno o se pronuncia sobre todo en cuestiones de detalle y en el contexto de la discusión de los proyectos que aún no han sido decididos definitivamente. Para asegurar las mayorías parlamentarias, se realizan reuniones periódicas de consenso entre los jefes de las bancadas de los partidos de gobierno y el jefe de gobierno y otros miembros del gabinete (las llamadas rondas de coalición). Debido a sus contactos informales con los funcionarios del gobierno, los diputados de los partidos de gobierno a menudo se informan mejor sobre los futuros proyectos.

5.1 Fracciones parlamentarias

En el parlamento, los diputados de los diferentes partidos se constituyen como bancadas. Los líderes de los partidos y de las bancadas por lo general están estrechamente entrelazados y unidos por sus convicciones políticas. Aunque pueden producirse tensiones, las fracciones por lo general tienen suficiente autoconfianza para defenderse frente a las opiniones divergentes del partido. Sin embargo, raras veces existen conflictos duraderos entre un partido y su bancada. Los jefes de las bancadas tienen gran influencia dentro de su partido y deben mitigar o equilibrar las posibles tensiones entre el partido y su fracción parlamentaria.

La solidaridad y la disciplina dentro de una bancada son necesarias y legítimas. Sin embargo, no se debe ejercer una disciplina permanente en el partido que restrinja la libertad fundamental de los diputados. En la mayoría de las constituciones democráticas en todo el mundo se garantiza el "mandato libre" de los diputados. Del mismo modo, las obligaciones para con el partido y las "órdenes" o "instrucciones" de un partido a sus diputados son inconstitucionales. Sobre todo los partidos comunistas han ejercido en el pasado e incluso hasta la fecha

este tipo de medidas coercitivas frente a sus diputados. En estos casos, los diputados son los "soldados del partido" en el verdadero sentido de la palabra o el brazo del partido dentro del parlamento.

Sin embargo, los límites entre la disciplina de las bancadas y la coerción a las bancadas son más bien confusos, incluso en los partidos democráticos. Si un diputado tiene la intención de postularse nuevamente para el parlamento, deberá apoyar la trayectoria de la bancada para ser tomado en cuenta en la lista de candidatos y obtener el apoyo del partido durante su campaña electoral. Por lo tanto, el trabajo de los diputados en el pleno, en las comisiones y en otros órganos del parlamento, en la mayoría de los países, está determinado por la orientación política del partido.

6. Liderazgo político

Además de todos los esfuerzos organizativos, estratégicos, comunicativos y de contenido, que son indispensables para el éxito político a largo plazo, los partidos deben contar con otro elemento sin el cual no pueden esperar la aprobación de los ciudadanos y votantes: dirigentes políticos adecuados.

Desde la antigüedad, los pensadores políticos se ocupan de la cuestión de qué características debería reunir un "buen" líder político. Las ideas van desde los "reyes filósofos" de Platón, pasando por el pragmatismo maquiavélico (se acepta todo lo que sirva para ganar y conservar el poder), hasta las teorías modernas de la escuela italiana sobre las élites y la competencia (Pareto, Mosca) que surgieron con el advenimiento de la política de masas. Aquí sólo pueden mencionarse, pero no explicarse ampliamente todos estos pensamientos.

En las democracias, los líderes políticos se encuentran facultados por elección para guiar el proceso de formación de la opinión pública y de la toma de decisiones. En la medida que puedan hacer uso de estas facultades dependerá también de las condiciones del marco político. Así, existe diferencia si se trata de un sistema de gobierno presidencial o si es un sistema parlamentario de gobierno, si un partido gobierna en solitario o en coalición con otros partidos, o si se trata de un estado unitario o un estado federal, etc. También la fuerza (o debilidad) de los grupos de interés sociales como los sindicatos o las asociaciones empresariales, o el papel del ejército, son factores que influyen en el liderazgo político.

No obstante, de forma ideal, los líderes políticos deberían demostrar ciertas capacidades (recursos de liderazgo), entre las que encontramos:

- Principios éticos y morales y objetivos políticos claros en los cuales basen sus acciones (y que deben ser transparentes en una democracia). La honestidad y la credibilidad, así como el sentido de responsabilidad hacia los ciudadanos, también son importantes características de liderazgo;
- Conocimiento y experiencia política para poder evaluar y sopesar los temas políticos específicos y su importancia para el proceso político y sus consecuencias políticas y sociales;
- Capacidad de gestión para poder dirigir una gran organización y una rápida capacidad de entendimiento para responder adecuadamente a los cambios (aun mejor es la habilidad de poder anticipar ciertos acontecimientos);

- Capacidad de convencimiento, optimismo y en el mejor de los casos carisma para convencer a la gente sobre las decisiones políticas adoptadas o previstas y ganar su apoyo para las mismas;
- Los factores personales también juegan un papel importante, tales como el conocimiento de la naturaleza humana y la razón práctica, los contactos personales (redes), el talento retórico y la habilidad táctica, la acción rápida, la paciente espera, etc.

Estas características son condiciones importantes para el liderazgo político tanto interno –es decir, la dirigencia del propio partido– como también externo –para obtener el apoyo de los ciudadanos y votantes y para ejercer el poder político legitimado democráticamente.¹⁹

Por lo tanto, el liderazgo político implica mucho más que sólo el conocimiento y el control funcional del proceso legislativo, es decir “por un lado, la permanente y constante búsqueda de conceptos políticos, y por el otro, la integración y convicción tanto de las instituciones políticas como de la ciudadanía.”²⁰ Al mismo tiempo, el liderazgo político requiere que los entes de decisión se adapten flexiblemente a los “mercados electorales complejos.”²¹ El alcance estratégico de los partidos se ha incrementado significativamente en la actualidad. Se debe abordar a diferentes grupos de votantes. Por ello se requiere que los líderes políticos tengan una flexibilidad de contenido, sin comprometer, por supuesto, las posiciones básicas de su partido, ya que esto podría irritar a los votantes tradicionales de un partido o incluso alejarlos del mismo.

La cuestión del liderazgo político surge una y otra vez, y no menos en la era de la globalización que tiene importantes implicaciones en el diseño de la política y por ende en los líderes políticos nacionales. En general se puede observar que, al parecer, se ha incrementado la necesidad de liderazgo a nivel internacional. Esto es consecuencia de las diversas presiones de los problemas a los que está expuesta la democracia liberal y representativa.

Esto se confirmó una vez más durante la reciente crisis económica mundial de 2008/2009. En tales situaciones se necesita de un liderazgo político inteligente que tome e implemente decisiones democráticamente responsables.

19 Herman Finer (1950). *The Theory and Practice of Modern Government*.

20 Wolfgang Jäger (1992). *Fernsehen und Demokratie. Scheinplebiszitäre Tendenzen und Repräsentation in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland*. Munich, p. 81.

21 Karl-Rudolf Korte (2000). *Wie Parteien auf komplexe Wählermärkte reagieren* en: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 6/2000, pp. 707-716.

6.1 El dilema del liderazgo político

El papel de los líderes políticos ha sido un tema recurrente en la filosofía, las ciencias políticas y la historiografía de culturas muy diferentes. En su famoso discurso "La política como vocación", el sociólogo Max Weber se ocupó ampliamente de este tema.²² Abordó principalmente el dilema entre la ética de convicción y la ética de responsabilidad con el que a menudo se enfrentan los líderes políticos. La ética de convicción significa que una persona basa un acto principalmente en sus propios principios éticos y morales, sin tomar en cuenta las consecuencias de dicho acto. Por el contrario, la ética de responsabilidad considera un acto en términos de sus consecuencias éticas, morales y políticas. En sus deliberaciones, Max Weber llega a la conclusión de que el líder político democrático moderno no debe ser un político de convicción o un político real, sino un político responsable. La política de responsabilidad requiere instinto de poder, sentido de responsabilidad y sentido de perspectiva, pero también la apasionada dedicación a un asunto más que personal, autoimpuesto, y carisma para satisfacer las necesidades emocionales de los seguidores.

*"La política es un fuerte y aburrido taladrar de duras tablas con pasión y perspectiva. Esto es definitivamente cierto y toda la experiencia histórica confirma, que no se podría alcanzar lo posible si no se pretendiera una y otra vez alcanzar el mundo de lo imposible. Pero el que puede hacer eso debe ser un líder y no sólo eso, sino también, en el estricto sentido de la palabra, un héroe. E incluso aquellos que no son ni líderes ni héroes, deben armarse desde ya con la fuerza del corazón que puede desafiar incluso el desmoronamiento de toda esperanza, pues de lo contrario no serán capaces de alcanzar ni siquiera lo que es posible hoy en día. Sólo quien esté seguro de no sucumbir cuando el mundo, visto desde su perspectiva, sea demasiado estúpido o demasiado malo para lo que él quiere ofrecerle, y que sea capaz de decir a todos "¡a pesar de todo!" sólo él tendrá la "vocación" de la política."*²³

6.2 Consejos de líderes políticos experimentados

Consejos de Nelson Mandela para los líderes políticos

Nelson Mandela fue uno de los principales opositores contra el régimen del *apartheid* en Sudáfrica. Por ello estuvo 27 años en prisión. Tras su liberación

22 Max Weber: "Politik als Beruf" en: Gesammelte Politische Schriften (publicado por Johannes Winkelmann), 5ª. Edición, Tübinga 1988, pp. 505 ff.

23 *ibid*, p. 560.

en 1990, fue elegido Presidente de la República de Sudáfrica (1994-1997). Su experiencia se resume en ocho consejos para los líderes políticos:²⁴

1. **El coraje no significa no tener miedo - sino la capacidad de inspirar a otros a vencer sus temores.** Un líder no debe dejar que la gente note cuando está abatido. Con el hecho de parecer valiente, inspira a otros.
2. **Dirige desde el frente - pero no dejes a tus bases detrás de ti.** Un líder debe llevar consigo a quienes lo apoyan y, cuando llegue a su destino, debe dar a los demás la oportunidad de llegar con él.
3. **Dirige desde atrás - y deja que los otros creen que van delante.** El truco de la capacidad de liderazgo es darse la oportunidad de ser dirigido. Es una buena idea convencer a los otros para que hagan las cosas en la creencia de que se trataba de su propia idea.
4. **Conoce a tu enemigo - y aprende sobre su deporte favorito.** Uno debe conocer las fortalezas y debilidades de su contrincante para poder formular una táctica para pelear contra él. Uno debe congraciarse con sus oponentes.
5. **Mantén a tus amigos cerca - y a tus rivales aún más cerca.** Uno debe mantener la lealtad, pero no debe olvidar que las personas actúan en su propio interés. Al abrazar a sus rivales, uno puede controlarlos. A aquéllos en quienes no puedes confiar, debes neutralizarlos con encanto.
6. **La forma como uno se presenta es importante - y no te olvides de sonreír.** Incluso la selección del vestido debe adaptarse a la ocasión y la apariencia debe adecuarse a la respectiva ocasión.
7. **Nada es negro o blanco.** La vida no es nunca "una cosa o la otra". Las decisiones son a menudo difíciles y complejas y siempre hay factores que compiten entre sí. Aunque se tiende a buscar explicaciones simples, éstas no siempre corresponden a la realidad. Especialmente en la política existen contradicciones y uno debe estar dispuesto a ceder y a ser pragmático. Como político, uno debe preguntarse sobre todo ¿qué es lo que quiero lograr al final y cuál es la mejor forma de conseguirlo?
8. **Rendirse también es una forma de liderazgo.** Un líder debe saber reconocer cuando una idea, una tarea o incluso una relación con otra persona es un fracaso. Pero sobre todo, un líder debe saber cuándo retirarse para dejar la gestión en otras manos.

24 Richard Stengel: "Mandela: His 8 Lessons of Leadership", en Revista Time, 9 de Julio de 2008, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1821467,00.html>.

Rudolph Giuliani: Principios para dirigentes políticos

Rudolph Giuliani fue alcalde de Nueva York (1994-2001). Se hizo famoso mundialmente por su gestión de la crisis después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y también por haber logrado recuperar la reputación de esta ciudad como metrópoli internacional luego de que ya se consideraba ingobernable debido a los problemas económicos y a la violencia delictiva. Aunque fracasó en el 2008 con su candidatura presidencial, sus principios de gestión proporcionan importantes sugerencias para los líderes políticos:

- 1. Tienes que saber en qué crees, lo que representas, lo que es importante para ti y cuáles son tus metas.**
- 2. Como líder, tienes que ser optimista.** Tienes que conocer el problema y saber cómo puedes afrontarlo con optimismo. Tienes que poder soñar con una mejor situación para poder alcanzarla. Dirige a la gente con esperanza y dales la esperanza de que lo que hacen puede convertirse en realidad.
- 3. Como líder, tienes que ser valiente y asumir el riesgo.**
- 4. La preparación precisa reduce el riesgo.** Intenta visualizar posibles escenarios, aunque siempre vaya a pasar algo para lo que no te preparaste. La gestión de crisis es muy importante porque contribuye a reducir las cosas para las que no estás preparado.
- 5. Trabajo en equipo.** Uno de los mayores errores de los líderes es creer que son infalibles. ¿Cuáles son mis debilidades? ¿Cómo puedo encontrar personas que me ayuden a superar mis debilidades?
- 6. Para ser un buen líder, tienes que comunicarte.** Sé un maestro y un motivador. No es suficiente que tú sepas lo que haces. Debes tener la capacidad de compartirlo con otros. Si persigues un objetivo a largo plazo, debes tener claras las etapas de avance. Tienes que llevar a tus colaboradores hasta allí.

7. Desafíos para los partidos políticos en una democracia

La democracia tiene en cada país y en cada sociedad un rostro diferente. La forma concreta de un orden democrático depende de la historia nacional, de la tradición y la cultura, de las particularidades sociales, étnicas o religiosas de una sociedad, de sus oportunidades económicas, del peso de los factores regionales, etc. Sin embargo, existen algunos elementos básicos o requisitos mínimos que deben implementarse en cualquier ordenamiento político democrático:²⁵

- las instancias de gobierno deben ser ocupadas por funcionarios elegidos que deben rendir cuentas ante el electorado,
- se deben realizar elecciones libres y justas periódicamente,
- todas las personas adultas deben tener derecho a elegir y ser electas,
- debe prevalecer la libertad de expresión y que nadie sea perseguido por expresar libremente su opinión,
- debe haber libre acceso a las fuentes de información alternativas y pluralistas,
- debe existir el derecho a la creación de asociaciones independientes, grupos de interés y partidos para que los demás derechos mencionados puedan ser ejercidos.

Independientemente de su organización concreta, la democracia necesita instituciones que garanticen su consolidación, estabilidad y futuro desempeño, y que protejan a las democracias “jóvenes” contra las tentaciones o incluso contra los retrocesos autoritarios. La oportunidad para la estabilización y consolidación de la democracia depende, de manera crucial, de cómo estén institucionalizados los respectivos sistemas democráticos, de qué potencial de soluciones ofrezcan las instituciones democráticas ante los desafíos del cambio político y social y de qué legitimidad le confieren al sistema político.

Independientemente de cómo se organice la democracia en particular; los partidos políticos pertenecen sobre todo a las instituciones clave de los sistemas políticos democráticos. En una sociedad de masas, la democracia no es posible sin los partidos.

²⁵ Ver Robert Dahl (1971). *Polyarchy. Participation and Oposition*. New Haven.

Las funciones básicas de los partidos ya se han mencionado. Sin embargo, en el ejercicio de estas funciones, los partidos ya no tienen una función de monopolio y hoy en día –más que en el pasado– están en competencia con otras organizaciones que también realizan estas funciones, al menos parcialmente, y compiten con ellos. El principal criterio de distinción de los partidos es y sigue siendo su participación en las elecciones.

A pesar de su papel único en el sistema político, los partidos políticos se enfrentan hoy a desafíos especiales que tienen que ver con el cambio en las sociedades, el cambio en cómo se “hace” y se transmite la política a los medios, pero también con la capacidad (o incapacidad) de los partidos para reaccionar a estos procesos de cambio. Queremos destacar especialmente algunos de los desafíos que enfrentan los partidos políticos:

- Un dilema “clásico” de los partidos es que no son capaces de cumplir simultáneamente con todas las expectativas puestas en ellos. Como los partidos ocupan los órganos de decisión política, se espera de ellos conceptos y decisiones para la solución de los problemas de una sociedad. Sin embargo, en una sociedad siempre existen problemas y los grupos individuales siempre se sentirán en desventaja o tendrán nuevas demandas que por lo general nunca podrán ser totalmente satisfechas. Basta pensar aquí en la expectativa de que el Estado debería proveer simultáneamente bienes públicos como la seguridad interna y externa, una buena red de carreteras, escuelas públicas, hospitales, vivienda pública o prestaciones sociales, sin aumentar los impuestos o el endeudamiento estatal. Por lo tanto, los partidos se mueven en una constante tensión entre las expectativas no satisfechas y las soluciones percibidas como inadecuadas o presentadas como tales públicamente.
- Nuevos retos se derivan del cambio social y del desarrollo de sociedades más modernas y fragmentadas. La disolución de los entornos tradicionales, la erosión de los sistemas de valores y de los vínculos que una vez fueron estables, un mayor nivel educativo, la pluralidad de las fuentes de información, así como una creciente individualización caracterizan el desarrollo social en muchas partes del mundo, en algunos países más, en otros menos. “Cambios de valores”, “individualización”, “sociedad de experiencias” y “fragmentación de intereses” son términos utilizados para describir fenómenos sociales modernos, que se reflejan inmediatamente en la actitud de los ciudadanos hacia la política y los partidos. Cuando se pierden totalmente los vínculos sociales sólidos, también se debilitan los vínculos con los partidos: estos lo sienten en cuanto a la disminución del número de miembros, la reducción del entorno de los votantes, los pronósticos electorales cada vez más inciertos, y en parte también los resultados electorales en declive.

- El cambio en el panorama de los medios de comunicación y en la forma de transmitir la información, la creciente competencia por la atención, la circulación y la audiencia, así como la expansión del periodismo investigativo, han contribuido a una nueva forma de comunicación sobre política, en la que las ideas, los valores y los resultados son menos importantes que los aspectos emocionales, la moralización, el escándalo y la personalización en forma de *"infotainment"*. Los escándalos políticos, el comportamiento personal y la mala conducta de los políticos se dan a conocer hoy más rápidamente que en el pasado. Este es sin duda un beneficio de la transparencia y el control democrático, pero a la vez contribuye al desencanto y en ocasiones también a la banalización de la política y de sus actores. En primer lugar son los partidos quienes sienten los efectos negativos.
- El dilema "moderno" de los partidos es que, en el contexto de la globalización, las habilidades de toma de decisiones y dirección han pasado de los actores del estado nacional a los actores e instancias supranacionales. Esto ha ocasionado la reducción del ámbito de acción de la política nacional. Sin embargo, los ciudadanos siguen centrando sus demandas y expectativas en los actores políticos nacionales, pero a menudo se dan cuenta de que éstos ya no resuelven las cuestiones cruciales, sino a lo sumo las comentan o lamentan. Esto afecta casi inevitablemente la confianza en el poder creativo de los partidos políticos.

Para los partidos políticos y los sistemas de partidos, surgen de estos acontecimientos graves consecuencias:

- Los sistemas de partidos de hoy son mucho más propensos a cambiar y a fragmentarse;
- La época de los grandes partidos de masas parece haber terminado. Aunque algunos partidos aún pueden tener una existencia relativamente alta de afiliación, hoy en día es mucho más difícil, en casi todas partes, movilizar e integrar organizativamente a grandes multitudes de seguidores;
- El antiguo cuasi-monopolio de los partidos, como fuente y lugar de información y reflexión política, casi ha desaparecido en la era de los medios de comunicación, de las técnicas modernas de información y de los espacios alternativos para la participación política;
- Los partidos tienen en la actualidad grandes dificultades para retener a los llamados votantes leales;



- La confianza general de la población en los partidos y en los políticos se ha reducido y, sobre todo en las personas jóvenes, ha disminuido la voluntad para el compromiso político;
- La denuncia de la mala conducta real o supuesta de los políticos ha aumentado, lo que además perjudica la reputación de los partidos; también ha aumentado la cobertura sobre las debilidades reales o supuestas de dirección y de resolución de problemas por parte de los partidos y sus funcionarios clave. A medida que los problemas de control político se han incrementado casi exponencialmente en la era de la globalización financiera, política o ecológica, también han aumentado las posibilidades técnicas del periodismo crítico y por último, pero no menos importante, de la presión competitiva de los emisores y editores;
- El antiguo intercambio de roles entre los partidos de gobierno y de la oposición en los parlamentos ya no funciona tan bien porque los grandes partidos de oposición no se benefician necesariamente de la insatisfacción, sino que ganan a la vez votos a favor de los partidos pequeños o de los nuevos partidos de protesta.

Sin embargo, no sólo los partidos políticos se ven afectados por estos acontecimientos. Por el contrario, también se percibe una pérdida general de confianza en otras grandes instituciones públicas y sociales como los sindicatos o las iglesias. Sin embargo, estos cambios se perciben muy claramente en los partidos, ya que están más expuestos a la opinión pública. Estos acontecimientos, que van acompañados por un debilitamiento de algunos partidos, no son necesariamente una crisis de la democracia, sino que indican una transición a otra forma de democracia en la que los partidos ciertamente siguen realizando las funciones mencionadas anteriormente, pero también otras organizaciones sociales y los medios de comunicación ejercen una mayor influencia en el proceso de formación de la opinión política que en épocas anteriores.

A pesar de esta competencia con otros actores, un factor clave no ha cambiado: los partidos siguen siendo las instituciones de las que más se esperan conceptos y decisiones para la solución de los problemas de una sociedad, ya que sus representantes ocupan los órganos de toma de decisiones políticas. Al mismo tiempo, los partidos son las únicas instituciones que participan en las elecciones generales y cuya representatividad se reconoce por los resultados de las elecciones. El debilitamiento de los partidos que se puede observar en algunos lugares y la mayor fragmentación de los sistemas de partido son problemáticos debido a que no existe alternativa a la democracia multipartidista. Las asociaciones, las iniciativas ciudadanas y los movimientos sociales han ganado importancia

en muchos lugares y todavía puede aumentar su influencia en la política. Esto es en parte bastante enriquecedor para la democracia. Pero a pesar de toda la validez de las preocupaciones representadas por dichas organizaciones, su creciente influencia también tiene aspectos problemáticos porque no pueden comprobar su propia representatividad ni la de sus demandas. Sólo los partidos políticos se legitiman a través de elecciones democráticas.

También puede seguir aumentando el poder de los medios de comunicación. Sin embargo, dada la concentración de la prensa y la televisión y el predominio de unas pocas empresas de tecnología informática (TI), este desarrollo también debe ir acompañado de una expansión del control democrático y la transparencia, que en última instancia sólo es posible en el contexto de las instituciones de la democracia representativa.

8. Conclusión: sin partidos no hay democracia

A pesar de todas las debilidades de los partidos y de todos los desafíos que deben enfrentar, una cosa es clara: sin partidos no puede funcionar la democracia. En una democracia, los partidos siguen siendo el vínculo más importante entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, deben adaptarse a los cambios sociales para no ser atrapados por los mismos.

La formación de opinión política y la creación de consenso en la democracia de masas son un proceso infinitamente tedioso y parcialmente ingrato en la aburrida cotidianidad de los gremios. La formación democrática de opinión política, la creación de consenso y la gobernabilidad orientada al bienestar público no pueden lograrse al margen o en contra de los partidos políticos, sino sólo con ellos. Aunque las iniciativas ciudadanas y los movimientos sociales sean necesarios para la innovación política, la oposición y la crítica, al final dependen de los partidos políticos que son los responsables en el largo plazo y deben presentarse ante la ciudadanía periódicamente en el contexto de las elecciones.

Los partidos ejercen una función de liderazgo político de la que una democracia moderna no puede prescindir. Especialmente en los tiempos del cambio omnipresente, el liderazgo político debe ser responsable y estar siempre conectado a las preocupaciones de los ciudadanos. O, para decirlo en las palabras del primer Canciller Federal, cuyo nombre lleva la Fundación Konrad Adenauer: "Todo partido existe para el beneficio del pueblo y no para sí mismo". Los partidos, sus miembros y sus máximos representantes son desafiados, hoy más que nunca, a asumir esta responsabilidad.

9. Fuentes y literatura adicional

von Alemann, Ulrich *et al.* (1996). *Interessenverbände*. Informationen zur politischen Bildung. (Fascículo 253). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Dahl, Robert (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven.

Dalton, Russell J. und Martin P. Wattenberg (2000). "Unthinkable Democracy. Political Change in Advanced Industrial Democracies", en: Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg (eds.): *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford y Nueva York: Oxford University Press, págs. 3-18.

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Brothers; dt. (1968). *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübinga: Mohr/Siebeck.

Finer, Herman (1950/1970). *The Theory and Practice of Modern Government*. Westport: Greenwood Press.

Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Harper Perennial.

Jäger, Wolfgang (1992). *Fernsehen und Demokratie. Scheinplebiszitäre Tendenzen und Repräsentation in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland*. Munich: Beck.

Jarren, Otfried y Patrick Donges (2006). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: Eine Einführung*. 2ª. Edición revisada. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

Kepplinger, Hans Mathias y Marcus Maurer (2005). *Abschied vom rationalen Wähler. Warum Wahlen im Fernsehen entschieden werden*. Freiburg/Munich: Editorial Karl Alber.

Konrad-Adenauer-Stiftung (Publicado) (2006). *Handbuch Politischer Kommunikation*. Belgrado, entre otros.

Karl-Rudolf Korte (2000). „Wie Parteien auf komplexe Wählermärkte reagieren“, en: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6/2000, pp. 707-716.

Korte, Karl-Rudolf y Manuel Fröhlich (2006). *Politik und Regieren in Deutschland*. Paderborn: Schöningh, 2ª. Edición.

Langguth, Gerd (2009). *Machtmenschen*. Munich: Deutscher Taschenbuch-Verlag.

Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven y Londres: Yale University Press.

Lösche, Peter (2006). *Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Michels, Robert (1911/1989). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Stuttgart: Kröner.

Müller, Wolfgang C. y Kaare Strøm (Publicado) (1999). *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stengel, Richard (2008). "Mandela: His 8 Lessons of Leadership", en: *Time Magazin*, 9 de Julio de 2008.

Strøm, Kaare (1990). „A Behavioral Theory of Competitive Political Parties“, en: *American Journal of Political Science*, Volumen 34, No. 2, pp. 565-598.

Veen, Hans-Joachim (2007). „Die Bedeutung politischer Parteien für Demokratie und Demokratisierung“, en: Gerhard Wahlers y Karsten Grabow (Publicado): *Parteien und Demokratie. Beiträge der Internationalen Fachkonferenz zum KAS-Demokratiereport*. Berlín/Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 25-36.

Weber, Max (1988). *Politik als Beruf*, en: *Gesammelte Politische Schriften* (publicados por Johannes Winckelmann), 5ª. Edición, Tubinga: Mohr.

Literatura adicional (selección)

von Beyme, Klaus (2000). *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

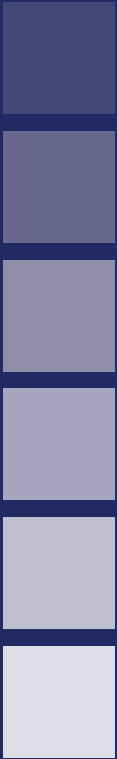
Diamond, Larry J. y Richard Gunther (Publicado) (2001). *Political parties and democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Duverger, Maurice (1959). *Die politischen Parteien*. Tubinga: Mohr.

Grabow, Karsten y Gerhard Wahlers (Publicado) (2007). *Parteien und Demokratie*. Berlín: Konrad-Adenauer-Stiftung.

- Grabow, Karsten y Patrick Köllner (Publicado) (2008). *Parteien und ihre Wähler. Gesellschaftliche Konfliktlinien und Wählermobilisierung im internationalen Vergleich*. Berlín: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Heywood, Andrew (2002). *Politics*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Katz, Richard S. y Peter Mair (1993). "The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization", en: *The American Review of Politics*, 14, pp. 593-617.
- Katz, Richard S. y Peter Mair (1995). *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, en: *Party Politics*, Año 1, Fascículo 1, pp. 5-28.
- Kirchheimer, Otto (1966). "The Transformation of the Western European Party Systems", en: Joseph LaPalombara y Myron Weiner (Publicado): *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, pp. 177-200.
- Kitschelt, Herbert (1989). *The Logics of Party Formation. Ecological Politics in Belgium and West Germany*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kitschelt, Herbert et. al. (2010). *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (2007). *Parties and Democracy. The KAS Democracy Report 2007*. Bonn: Bouvier.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (2008). *Parteien und Parteienkooperationen der KAS in Lateinamerika*. Berlín/Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (2009). *Parties and Democracy, Vol. II. The KAS Democracy Report 2009*. Berlín/Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (2010). *Parteiendialoge und -kooperationen der KAS in Asien*. Berlin/Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Liang Fook Lye y Wilhelm Hofmeister (Publicado) (2010). *Political Parties, Party Systems and Democratisation in East Asia*. Singapur: World Scientific Publishing Co.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (Publicado) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

- Mair, Peter (Publicado) (1990). *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press.
- Merkel Wolfgang y Eberhard Sandschneider (Publicado) (1997). *Systemwechsel 3: Parteien im Transformationsprozeß*. Opladen: Leske & Budrich.
- Olson, Mancur (2004). *Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*. Tübinga: Mohr Siebeck, 2ª. Edición.
- Panbianco, Angelo (1988). *Political Parties. Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Webb, Paul D., David M. Farrell e Ian Holliday (Publicado) (2002). *Political parties in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Weissenbach, Kristina (2011). *Politische Parteien und Parteientypen. Konzeptionelle Ansätze für die Institutionalisierung politischer Parteien in Transformationsstaaten: Der Fall Philippinen*. Manila: Konrad-Adenauer-Stiftung, se puede consultar en <http://www.kas.de/philippinen/de/publications/21710/>.



Los autores

Dr. Wilhelm Hofmeister, Jefe del Proyecto "Diálogo Político con Asia" de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Singapur. Anteriormente, Representante de la Fundación en Chile, Subjefe del Departamento de África y Medio Oriente, Asia, América Latina, en la Central de la Fundación y, de 1999 a 2009, Jefe del Centro de Estudios de la Fundación en Río de Janeiro, Brasil.

Contacto: Wilhelm.Hofmeister@kas.de.

Dr. habil. Karsten Grabow, Coordinador de Análisis Político e Investigación de Partidos en el equipo de Política Interna de la Fundación Konrad Adenauer, Berlín. Hasta finales de 2010 trabajó como Consultor en el Departamento de Cooperación Europea e Internacional (EIZ) para asuntos de partidos internacionales y cooperación parlamentaria de la Fundación Konrad Adenauer.

Contacto: Karsten.Grabow@kas.de.



Konrad
Adenauer
Stiftung

