

VIII. LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La definición usual de “partido político” es la de ser aquella institución, organizada y sostenida por ciudadanos, que tiene como objetivo impulsar la elección de los miembros del partido a cargos públicos, para hacer avanzar su visión del bienestar general a través de determinadas políticas públicas. En teoría, los partidos políticos de una parte promueven el acceso de los ciudadanos a cargos de elección. De otra parte, los partidos políticos organizan o inducen al cuerpo electoral para influir mediante su voto el tratamiento de los asuntos públicos por parte del gobierno.

Los partidos políticos constituyen un engranaje fundamental de la democracia constitucional puesto que son el vínculo entre sociedad civil y gobierno. En los Estados Unidos frecuentemente se cita a Edmund Burke para definir a los partidos políticos. Este decía que “un partido es una agrupación de hombres unidos para promover el interés nacional mediante su esfuerzo común, basados sobre un principio en el que todos están de acuerdo”.

Para MacDonald una descripción de tal agrupación de hombres “menos idealista pero más ajustada a los hechos, es la de que los líderes pueden no estar ‘unidos para promover el interés nacional mediante su esfuerzo común’, sino que mantienen su unión por el deseo personal de ocupar cargos públicos y estar en posibilidad de establecer relaciones clientelares con sus votantes”.¹⁵⁵

Es debido a esta última versión realista de la que habla MacDonald que en los estados de la República norteamericana se contienen disposiciones legislativas sobre la organización de los partidos políticos. En algunos casos esta regulación se introduce a través de la Constitución estatal.

Al leer el texto de las Constituciones estatales norteamericanas y los códigos electorales de los estados, se observa que es una regularidad de

¹⁵⁵ Macdonald, *American State Government*, cit., nota 46, p. 154.

casi todos estos cuerpos normativos la obligación de la selección interna de los dirigentes partidistas y de los candidatos a cargos de elección popular de los partidos políticos mediante procedimientos democráticos. Ello conduce a que tales procedimientos sean controlables a través de procedimientos jurisdiccionales por los tribunales estatales.

John Bibby indica que

existe una tendencia en los Estados Unidos hacia una amplia regulación jurídica de los partidos políticos en los Estados. Las formas de dichas regulaciones toman una variedad casi infinita. Algunos Estados sólo intervienen estableciendo una regulación de mínimos, mientras que en otros Estados las regulaciones sobre los partidos políticos son bastante comprensivas. La gran mayoría de los Estados reglamentan la membresía de los partidos, su estructura organizativa, la forma en que acceden a las elecciones generales, métodos de nominación de candidatos, y el financiamiento de las campañas electorales.¹⁵⁶

La democratización de los partidos políticos estatales fue el producto del *progressive movement* a principios del siglo XX, para romper el poder de los dirigentes de los partidos políticos y la dinámica de la *machine politics* en los estados.

Bajo esta última expresión se llegó a conocer un tipo de organización política sustentada en el poder de los partidos políticos estatales, cuya estructura y prácticas políticas aseguraban la concentración absoluta del poder de la organización en los dirigentes. A principios del siglo XX los partidos a nivel local estaban organizados en forma jerárquica con un *boss* en la cúspide. Debajo de él había una serie de líderes leales que —a cambio de votos y apoyo activo al partido— distribuían beneficios entre sus militantes y simpatizantes, tales como trabajos, servicios médicos o contratos.

Complementariamente, los dirigentes de los partidos políticos controlaban herméticamente la selección de candidatos del partido y por tanto el acceso a los cargos públicos. En compensación del apoyo que un ciudadano recibía del partido político para obtener un cargo electivo, se esperaba que una vez que fuese funcionario público, alimentara desde esa posición la máquina partidista, para distribuir beneficios entre la clientela política del partido según la distribución que el *boss* determinara.

¹⁵⁶ Bibby, John, *Politics, Parties, and Elections in America*, Chicago, Nelson Hall Publishers, 1996, p. 102.

Con este contexto de fondo se puede entender con facilidad la importancia de la implantación legal de elecciones democráticas al interior de los partidos políticos y del control jurisdiccional de tal medida. Del establecimiento constitucional y/o legal de tales medidas dependería el ejercicio eficaz del derecho político por excelencia: el voto activo y pasivo del ciudadano americano.

El derecho a votar y ser votado es un derecho individual protegido por todas las Constituciones estatales, como también lo es el derecho de asociación por el cual surgieron los primeros partidos políticos. En principio el derecho de asociación impide la intromisión del poder público en los asuntos internos de las asociaciones. Pero este último derecho no es absoluto. Utilizando la doctrina de los derechos preferenciales, en los diferentes estados se sostuvo la primacía del derecho individual de votar y ser votado por sobre el de asociación, lo que condujo a la posibilidad de una mayor regulación sobre los partidos políticos que el de las asociaciones que no incidían con tanta claridad sobre el interés público.

Así pues, con diferentes ritmos, la ciudadanía de los diferentes estados llegó al convencimiento de que para garantizar el buen funcionamiento del mecanismo de elección de los gobernantes, se debía asegurar la democracia interna de los partidos políticos, establecer un servicio civil de carrera y reconocer las candidaturas independientes. Sólo así los ciudadanos electores tendrían la posibilidad real de presentarse ante sus conciudadanos para ocupar un cargo de elección popular, así como para elegir a los personajes de su comunidad más capaces para el cargo, tanto en términos de integridad moral como de capacidad profesional para desempeñar la responsabilidad parlamentaria, la ejecutiva o judicial para la que pretendiesen ser electos.

Como ya fue mencionado antes, en los inicios del constitucionalismo democrático en el siglo XVIII, los partidos políticos no emergían aún como las grandes instituciones intermediarias que son hoy día entre la sociedad civil y el gobierno. Por esta razón, los partidos políticos no aparecen regulados en las primeras Constituciones de los estados o en sus códigos electorales. Pero ello no debiera considerarse como el producto de la falta de previsión de los ingenieros institucionales de las repúblicas de Norteamérica. La aparición de los partidos políticos es un desarrollo posterior pero natural del establecimiento de la forma de gobierno representativo. Por consiguiente, los creadores de este nuevo esquema de gobernación democrática desconocían los peligros y acechanzas a la democracia de tipo

representativo provenientes de las oligarquías de los partidos, que sólo el tiempo y la praxis política pondrían al descubierto.

Es preciso tener presente que los Padres Fundadores, con humildad y espíritu científico, reconocían que lo suyo era un “experimento político”, un “experimento democrático” y que sólo a partir de la observación empírica se introducirían en el futuro las mejoras que se estimasen más convenientes.¹⁵⁷ Y esa disposición a introducir cambios sugeridos por la observación empírica fue precisamente lo que sucedió con respecto a los partidos políticos como componentes tardíos de la democracia representativa.

En el transcurso de los siglos XIX y XX, la actividad de los partidos políticos que en un principio no estuvo sujeta a regulación jurídica, acabó siendo regulada mediante la ley. Ello por el fenómeno del *machine politics* del que antes hemos hablado. Con la regulación jurídica de los partidos políticos que se inicia en el año de 1903 en el estado de Wisconsin, se evitaba que fueran los comités ejecutivos de las organizaciones partidistas los que en la práctica tuviesen el poder de decidir quiénes serían los candidatos de tal o cual partido político.

La disposición normativa sobre la democracia interna de los partidos políticos tenía como propósito evitar que el poder de decisión sobre los candidatos relegara en los hechos al pueblo tan sólo la posibilidad de ratificar decisiones ya tomadas. Se le puso así remedio al gran poder que ejercían los jefes de los partidos políticos, y que distorsionaba la teoría y la práctica de la democracia en los estados.¹⁵⁸

En nuestros días, la democracia en los partidos políticos es pues una obligación constitucional derivada del derecho individual de votar y ser votado que debe ser establecida en las leyes electorales estatales. Las elecciones intrapartidistas son reguladas por los códigos electorales debiendo los partidos políticos cumplir —como una obligación jurídica— lo dispuesto en ellos. Por supuesto, como ya hemos dicho antes, esta obligación está sujeta a revisión judicial por los propios tribunales de los estados.

Adicionalmente al control jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos, otra forma de romper las partidocracias estatales que antes hemos mencionado fue la de establecer la figura de las “candi-

¹⁵⁷ Williams, Robert F., “«Experience Must Be Our Only Guide»: The State Constitutional Experience of the Framers of the Federal Constitution”, *Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 15, 1988, pp. 403-427.

¹⁵⁸ Cfr. Beard, Charles A., *Readings in American Government and Politics*, Nueva York, MacMillan Co., 1913, pp. 567-589.

daturas independientes”. Éstas se caracterizan por reconocer el derecho de cualquier ciudadano para acceder a un cargo público, derecho para cuyo ejercicio no se requiere estar afiliado a un partido político. Para presentarse como candidato en una elección oficial, el interesado no requiere ser postulado por un partido político sino que debe de reunir y presentar ante la autoridad electoral un número determinado de firmas de votantes estatales, número que varía de estado en estado.

Retomando el hilo conductor del tema de la democracia interna en los partidos políticos, la doctrina estadounidense registra que los estudios de los procesos políticos han destacado que la figura del candidato independiente presenta el grave problema de que, de ganar efectivamente una elección, no cuentan con el apoyo de un grupo parlamentario para desarrollar su programa legislativo; por consiguiente, tal gobierno no alcanza en ningún caso niveles altos de eficacia en cuanto a los objetivos ofrecidos al electorado durante la campaña. No obstante ello se le considera un mal menor que sirve para romper o prevenir la hegemonía de las oligarquías partidistas de los “políticos profesionales” sobre el gobierno.

Históricamente, en los estados norteamericanos se han desarrollado sucesivamente tres procedimientos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular: el *caucus*, la convención y las elecciones primarias.

a) El *caucus* es un sistema de elección que tiene su origen en la idea de la excelencia cívica de los representantes del pueblo, que se desarrolló inmediatamente después de la Revolución de Independencia estadounidense. Consistía en que los senadores y representantes populares de una misma corriente ideológica en los Congresos estatales se reunían para deliberar sobre quiénes habrían de ser nominados por su partido a los diferentes cargos de elección popular en disputa.¹⁵⁹

El sistema del *caucus* tenía el inconveniente de mediatizar al electorado y además estaba necesariamente condicionado a una escala territorial de pequeña dimensión geográfica, por lo que fue mejorado.

b) El segundo sistema de elección interna de candidatos fue el de la convención, que se desarrolló hacia la tercera década del siglo XIX. El sistema de convención se origina por una demanda de democratizar los procesos de nominación del método del *caucus*, pero también por los cambios producidos en la sociedades de los estados, que las hacen más complejas y

¹⁵⁹ Cfr. Bibby, *Politics, Parties and Elections in America*, cit., nota 155, p. 129.

geográficamente dispersas, lo que eventualmente requiere y fuerza la aparición de los partidos políticos tal y como los conocemos hoy en día.

La convención estatal se conforma por un cuerpo de delegados partidistas elegidos en cada una de las demarcaciones municipales y sus respectivas subdivisiones, que tienen la encomienda de votar para elegir al candidato de su partido político. Para la elección mediante convención se presentan a los delegados provenientes de todos los confines del estado, los nombres de personajes que el comité directivo considera mejor capacitados para el cargo en disputa.

Como se podrá observar fácilmente, dicho método tiene el importante inconveniente de que se delega al comité ejecutivo del partido político la preselección de los nombres de los aspirantes. El efecto real que ello produce es que los ciudadanos que simpatizan con el partido político —o aquellos ciudadanos que no militan ni simpatizan con ningún partido político concreto— tan sólo tienen la posibilidad de ratificar la decisión de la organización partidista.

En nuestros días los dirigentes partidistas en los estados son, al igual que sus candidatos a cargos de elección popular, electos por métodos más democráticos. El sistema de convención en la forma en que nació ha dejado de ser una modalidad de selectividad por los vicios de origen que presentaba, pero desde entonces se le han hecho importantes ajustes.

Actualmente los delegados a la convención se eligen mediante un procedimiento de *caucus* con participación ciudadana directa. Éste es en nuestros días el significado de *caucus*. El método del *caucus* en una de sus líneas de evolución dejó de ser un cónclave de congresistas estatales para convertirse en pequeñas asambleas de vecinos que eligen a sus delegados a la convención del partido, convención en la cual se sufraga por delegados para elegir al candidato del cargo en disputa.

Los que en la actualidad defienden este procedimiento de selección indirecta de candidatos destacan que dicho método garantiza la calidad gubernativa de los precandidatos, e incluso —argumentan— puede también contribuir a que lleguen personas de mayor templanza ética a cargos de elección que, por ejemplo, a través del método de las elecciones primarias.

c) El tercer sistema de selectividad democrática que se ha desarrollado en los estados de la unión federal de Norteamérica se denomina de “elecciones primarias”. El primer estado que lo introdujo en su ordenamiento jurídico fue Wisconsin en el año de 1903 y el último fue el estado de Indiana en 1976.

Robert M. La Follete, líder político en Wisconsin que impulsó el establecimiento obligatorio de la elección primaria a los partidos políticos, advirtió que

bajo el marco de nuestra forma de gobierno todo el entramado reposa en la nominación de candidatos a cargos de elección popular. Ésta es la base del gobierno representativo. Si malos personajes controlan las nominaciones, no podremos tener buenos gobiernos... [consecuentemente] debemos mediante la ley abolir el *caucus* y la convención y depositar en el pueblo el proceso de nominación y hacer todas las nominaciones por medio de su voto directo en una elección primaria.¹⁶⁰

Después de ser suficientemente experimentado en los estados, este método se trasladó al plano federal para elegir a los candidatos a la presidencia de la República de los Estados Unidos de América y para los miembros del Congreso de la Unión, pero toda la operación se sigue conduciendo en cada uno de los estados.¹⁶¹

El método de las primarias consiste en una elección que se celebra antes de la elección oficial, para elegir al candidato que habrá de ser nominado por un partido político para competir bajo sus siglas. El origen de este método se encuentra en la voluntad de romper el control de la maquinaria electoral de los partidos políticos y sus *bosses*, para que sea efectivamente el pueblo quien decida en primer lugar sobre sus candidatos y después, en la elección oficial, que el pueblo sea quien seleccione libremente entre los candidatos postulados por los partidos políticos, cuál de entre todos ellos debe ocupar el cargo público en disputa.

Al igual que los dos anteriores, en opinión de algunos especialistas, este método también presenta una serie de inconvenientes, entre ellos destacan que 1) debilita el liderazgo del partido político; 2) erosiona la responsabilidad del futuro candidato con la ideología del partido; 3) promueve la candidatura de demagogos; 4) impone costes económicos muy elevados para quienes aspiren a los cargos, pues deberán sufragar gastos de campaña de su propio bolsillo; 5) inhibe la participación de los mejor cualificados ética y profesionalmente para el cargo; 6) promueve la candidatura de personajes de baja calidad moral, que compensan su mala

¹⁶⁰ Citado por Bibby, *Politics, Parties and Elections in America*, cit., nota 155, p. 131.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 128-152.

imagen con dinero, ya que ello les permite impulsar una campaña electoral caracterizada siempre por sus altos costos.¹⁶²

Para disminuir algunas desventajas asociadas con el método de elección primaria, se han introducido diferentes modalidades en los estados de acuerdo a sus muy particulares problemas. Entre estas diferentes modalidades de elecciones primarias se pueden identificar las “primarias abiertas”, las “primarias semiabiertas”, las “primarias cerradas”, las “primarias semicerradas”, las “primarias en blanco”, y las “primarias apartidistas”.

La “primaria abierta” es aquella elección en la que para participar

no existe requerimiento alguno para declarar la filiación partidista del votante. En la privacidad que le brinda la casilla electoral, el votante selecciona la primaria de aquel partido en el cual él o ella desea votar. No se exige ningún requisito de declaración pública ni se guarda registro escrito alguno de la inclinación partidista que manifiesta el votante. Éste recibe sólo una boleta para la elección primaria de un solo partido.¹⁶³

La “primaria semiabierta” es utilizada en diez estados. “En este tipo de primaria los votantes son requeridos a declarar públicamente el día de la elección la boleta electoral de la primaria del partido en el que desean votar. Pero no se establece ningún registro escrito de la preferencia manifestada. En aquellos estados que utilizan este método, los partidos políticos no tienen registro de quiénes les votaron en sus primarias”.¹⁶⁴

La “primaria cerrada” consiste en que

en los estados que utilizan las primarias cerradas para la nominación de sus candidatos, se restringe la participación a aquellos ciudadanos que por anticipado a la elección primaria declaran su afinidad con un partido político. Los votantes que expresamente hayan declarado su simpatía por un partido político se les permite votar solamente en la elección primaria del partido de su preferencia. El estado de New York tiene un sistema de primaria cerrada sumamente restrictivo; Los votantes que quieren cambiar de partido deben hacerlo con un año de anticipación a la elección primaria.

En Pennsylvania los votantes deben de declarar su afiliación partidista al

¹⁶² Harris, Joseph P., “A New Primary System”, *State Government*, julio de 1948, pp. 140-143.

¹⁶³ Binning, William C., Esterly, Larry E. y Sracic, Paul E., *Encyclopedia of American Parties, Campaigns, and Elections*, Westport, Greenwood Press, 1999.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 341.

menos con un mes de anticipación antes de la elección primaria para poder ser habilitados como votantes.¹⁶⁵

La “primaria semicerrada” es utilizada en diez estados.

Al igual que en las primarias cerradas, los estados que utilizan este método exigen a los votantes que por anticipado a la elección primaria declaren su afinidad con un partido político, y entonces se les permite votar solamente en la elección primaria del partido de su preferencia. Pero en las semicerradas al votante se le permite declarar o cambiar su identificación partidista el mismo día de la elección primaria, mientras que en las cerradas tal declaración debe ser obligatoriamente por anticipado.¹⁶⁶

La “primaria en blanco” “lleva el método de las primarias al extremo. Los votantes pueden votar en cada una de las elecciones primarias de cualquier partido político pero sólo pueden hacerlo por un candidato para cada cargo público.”¹⁶⁷

La “primaria apartidista” sólo es utilizada en el estado de Louisiana, donde se adoptó en 1978. Este método consiste en que “los nombres de todos los candidatos aparecen en la misma boleta electoral de la elección primaria, sin estar separados por partido político. Si un candidato recibe más de la mitad de los votos emitidos, ese candidato se declara ganador (de la competencia del partido que lo postula).”¹⁶⁸

Actualmente los estados de la República norteamericana presentan entre sí diferentes métodos de preselección intrapartidista. Pero la combinación de los tres métodos reseñados: del *caucus*, convención y primarias, es constitucionalmente posible, situación por la que han optado algunos estados para privilegiar las ventajas de cada sistema y minimizar los efectos negativos.

Habría que apuntar también que un problema constante en la historiografía política de los estados de la República norteamericana, ha sido la conformación geográfica de los distritos electorales en los cuales se eligen a los representantes populares y senadores estatales. La variación en el tiempo de la densidad demográfica entre unos y otros distritos electorales, producto de la migración interna, ha sido un fenómeno social que ha provocado una lucha política constante. Estudios científicos probaron

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 338.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 341.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 338.

¹⁶⁸ *Idem*.

fehacientemente que en algunos estados llegaron a existir distritos cuyos cuerpos electorales eran hasta tres veces más grandes que otros distritos electorales del mismo estado. Dichos estudios subrayaban el hecho de que, no obstante esta desproporción entre los cuerpos electorales por distrito, en cada uno de los distritos aludidos se elegía a un solo representante o senador. Esta acusada desproporción poblacional fracturaba indefectiblemente la lógica del principio democrático de “un hombre un voto”.

Ante esta situación, de un lado se ubican aquellos miembros de las Legislaturas de los partidos políticos que quieren mantener el *status quo* mediante la no variación de los distritos electorales y que para este fin se alían sin importar sus diferencias partidistas; de la otra parte se ubican los ciudadanos interesados en impulsar un cambio para que la igualdad del voto por ciudadano sea una realidad —generalmente ciudadanos u organizaciones de ciudadanos que están siendo afectadas por los intereses de los partidos—.

En un principio, los movimientos democratizadores ciudadanos propiciaron la introducción de cláusulas constitucionales que imponían a la Legislatura el deber de realizar una nueva conformación de los distritos electorales cada cierto número de años. Pero éstas cláusulas fueron ignoradas simplemente mediante la inacción de la Legislatura, porque afectaba directamente a las posibilidades de reelección de los representantes populares que tenían precisamente el deber constitucional de redistritar.¹⁶⁹

En reacción a tal estrategia de los legisladores, en algunos estados se han reforzado las cláusulas de redistribución obligatoria y automática mediante la introducción de un mecanismo específico que ejecuta dicho deber constitucional mediante una comisión ciudadana. Con ello se evita que sea la propia mayoría legislativa de turno la que decida la demarcación de los distritos electorales. La imposición de este procedimiento de redistribución independiente del Poder Legislativo ha sido la airada respuesta popular a la práctica política de ignorar el mandamiento constitucional de variar las demarcaciones electorales cuando se registran marcadas diferencias en número de votantes entre los diferentes distritos electorales de un estado.¹⁷⁰

¹⁶⁹ McLain, Robert H., “Compulsory Reapportionment”, *National Municipal Review*, junio de 1951, pp. 305-307 y 324.

¹⁷⁰ Cfr. Adams, Bruce, “A Model State Reapportionment Process: The Continuing Quest for Fair and Effective Representation”, *Harvard Journal of Legislation*, vol. 14, 1977, pp. 825-865.