

Los partidos políticos

*Gonzalo Elizondo Breedy **

I. Democracia y concepto de partido político

Hablar de los partidos políticos nos impone necesariamente una reflexión sobre el sistema democrático que es en nuestro tiempo, fundamentalmente, un sistema de partidos, y sobre los derechos humanos como atributos substanciales de todas las personas quienes son en definitiva actores de la vida social, que se aspira regida por los más altos principios éticos cada vez con más fuerza presentes tanto en los textos constitucionales como en los instrumentos internacionales.

Reconocida, como está, la dignidad inherente de cada persona humana correlativamente se destaca la dimensión social de la vida, pues todos los seres humanos, como dice la Declaración Universal “nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están

* Centro de Acción Pro Derechos Humanos - El Centro de Acción Pro Derechos Humanos (CAPDH) es una entidad independiente que se creó como iniciativa de un grupo de profesionales que durante muchos años han apoyado proyectos de derechos humanos, permaneciendo estrechamente vinculados con el trabajo en este campo. El énfasis de sus acciones se da en las áreas de educación, administración de justicia, fuerzas militares, policía y ombudsman. Tiene su sede en San José de Costa Rica pero cuenta con una red de colaboradores en todo el Continente.

de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”¹.

Esto es que en el acto de existir cada una de las personas tiene que hacer imperiosamente todo aquello que garantice su propia supervivencia pero al mismo tiempo, como se reconoce en la propia idea de “contrato social”, este esfuerzo individual solo puede garantizarse si la comunidad toda se fundamenta en iguales postulados para todos los hombres y las mujeres, inspirados, en última instancia, en la idea del bien común.

Cuando mencionamos conceptos como contrato social, comunidad y el ya indicado bien común nos estamos instalando en el marco de la política, es decir en el ejercicio y administración del poder, cuyas dinámicas y resultados son fruto de la interacción de voluntades. Esta no constituye un fenómeno simple, más bien podemos observar una variedad de modelos donde pueden distinguirse, por ejemplo, fenómenos tan distintos como la imposición: cuando la voluntad de una persona o de varias desplaza la de otros de modo invencible; el acuerdo que es: el proceso exitoso de varias voluntades que logran homologarse, o incluso el diálogo como mecanismo que toma como punto de partida una diversidad de voluntades encontradas para llegar a consensos después de una dialéctica, que no excluye sino –más bien– procura en un primer movimiento la exteriorización de las diferencias.

A pesar de que la descripción de su naturaleza no lo es tanto, en el sentido de que casi cualquier persona por sencilla que esta sea entiende intuitivamente lo que el “poder” significa, las reglas en las que el “fenómeno del

¹ Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo primero.

poder” se desenvuelve sí constituyen algo sumamente complejo.

De modo que nuestras reflexiones tan solo versarán sobre un aspecto parcial de la temática que se enmarca en el terreno de las “instituciones públicas”, es decir aquellas figuras o personas jurídicas cuyo conjunto se presenta como el aparato estatal.

Este aparato es la expresión final de una serie de eslabones. La democracia como sistema político parte de la persona individual. Esta, no la familia, es la verdadera “célula social”. Debidamente protegidas en su identidad y naturaleza las personas sí permanecen en general instaladas en las formas elementales de asociación originaria: el variado abanico de las familias.

Conjuntos de personas individuales y asociadas entre sí generan grupos que adquieren la forma de comunidades, pueblos, ciudades. La necesidad de cambiar el imperio de la fuerza como medio para dirimir las diferencias dentro de esos conglomerados por un modelo donde prevalezca el imperio de la ley obliga a “instalar” el principio de igualdad en todas las áreas.

Pero si todas las personas son iguales entonces cada una de ellas debe recibir las mismas oportunidades y posee el mismo derecho de participar en los asuntos de la comunidad.

La igualdad de oportunidades se ha logrado únicamente, por el momento, en el ámbito jurídico. En virtud de la misma las personas, cualquiera sea su origen o ubicación, han de tener idéntica situación frente a iguales circunstancias. Si lo propio de la monarquía es el carácter personal en el que encarna la autoridad, la nece-

sidad derivada de la igualdad entre los seres humanos obliga a sustituir la persona/monarca por una entidad que represente lo plural, entendido esto como la síntesis de la suma de voluntades del grupo.

Así nacen las instituciones públicas que resultan ser esas entidades abstractas creadas por las personas que constituyen el grupo donde cada una de ellas se siente representada, y a la cual entidad se asigna la realización de un fin o un objetivo que el grupo ha consensuado.

Como resulta obvio las instituciones por mucho que sean el producto de la suma de voluntades del grupo no llegan en ningún caso a tener vida propia. Siempre se requerirán de seres de “carne y hueso” ejerciendo los actos concretos. Pero la diferencia resulta del hecho que estas personas, a diferencia del monarca, no están actuando por sí y ante sí, sino más bien “revestidas” de un carácter social, que les impone la obediencia a un mandato u orden, contenidos –claro está– en la ley.

De modo que el principio o el derecho a la igualdad hace progresar el carácter “objetivo” de las acciones. Y es que de alguna manera la cultura democrática siempre será la búsqueda de un acuerdo general (no otra cosa es la objetividad) frente al poder del individuo. Y de alguna manera también todo autoritarismo es la imposición del poder de un individuo sobre el proceso de búsqueda de un acuerdo general, como de modo dramático se expone en el siguiente texto:

Para que la palabra pueda producir su efecto consumado hay que completarla con la introducción de nuevos ritos. También a este respecto los caudillos políticos han procedido de una manera cabal y metódica, y han logrado un triunfo. Cada acción política tiene su ritual particular. Y como en el estado totalitario no existe la

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

esfera privada, independiente de la vida política, toda la vida del hombre se inundó súbitamente con la marejada de los nuevos ritos. Son tan rigurosos, regulares e inexorables como aquellos ritos que encontramos en las sociedades primitivas. Cada clase, cada sexo y cada edad tiene un rito propio. Nadie podía andar por la calle, nadie podía saludar a su vecino o a su amigo sin ejecutar un rito político. E igual que en las sociedades primitivas, el descuido en uno de estos ritos establecidos ha significado la desgracia y la muerte. Ni siquiera entre los niños se ha considerado esto como un simple pecado de omisión. Se convierte en un crimen de lesa majestad contra el caudillo y el estado totalitario².

De modo que mientras el totalitarismo tiende a la peculiaridad de los mandatos, en el sentido que cualquier orden debe ajustarse a la voluntad, intereses y deseos del líder, en el sistema democrático se pretende todo lo contrario pues los mandatos de la democracia deben ser generalizables y más generalizable es un mandato entre más democrático.

Teóricamente, si imaginamos las instituciones públicas funcionando, por medio de la acción de personas concretas apegadas en sus tareas y protegidas bajo la sombrilla de la legalidad casi de inmediato surge la pregunta sobre otro problema: ¿Quién ha elegido a esas personas que ocupan las posiciones de autoridad dentro del aparato de instituciones que conforman el Gobierno?

La democracia ha contestado esto también de una manera sencilla y práctica estipulando que el nombramiento de esos titulares ha de efectuarse por medio de un acto que compromete a todas las personas mayores del grupo entre las cuales se conforman listas de candidatos.

² Cassirer, Ernst. **El mito del Estado.** México. Fondo de Cultura Económica. Colección Popular. 1974. Página 336.

datos para ocupar esas posiciones que son sometidas a conocimiento general.

Así, cada uno de los miembros adultos del grupo tiene la oportunidad de designar quien o quienes han de ocupar los cargos de Gobierno, en el entendido que finalmente ocuparán tales cargos aquellas personas que reciban el mayor número de votos, o sea, aquellas sobre las que recaiga el mayor número de voluntades.

Este es el paradigma del sistema democrático. Desde la perspectiva de nuestras reflexiones nos ocuparemos fundamentalmente del segmento de ese paradigma que tiene que ver con el modo como son confeccionadas las “listas” sobre las cuales el grupo elige, la dinámica de la elección misma y el ejercicio del mandato, todo lo cual nos lanza de lleno al centro del sistema político y donde encontraremos, no hay escapatoria, los partidos políticos.

Los partidos políticos, como hoy los conocemos, son producto de las democracias modernas³. Se habla de dos distintas formas de creación originaria: Como “comités electorales” alrededor de ciertas personalidades que se sirvieron de los mismos durante los procesos de elección para ocupar los cargos públicos, o bien como grupos de parlamentarios que encontraron alguna comunidad ideológica y el interés común de organizarse para luchar en el ámbito del Poder Legislativo por las mismas causas.

El ejemplo clásico del segundo modo de constituirse se dio con los diputados bretones en la Asamblea Constituyente francesa de 1789 quienes primero se agrupa-

³ Duverger, Maurice. **Los partidos políticos**. México. Fondo de Cultura Económica. Reimpresión en 1980 del texto de 1957.

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

ron en razón de su origen geográfico, pero posteriormente encontraron diputados de otras regiones de Francia con intereses comunes a ellos siendo, por ese motivo, invitados al “club bretón”, núcleo extraordinariamente activo y que es reconocido por todos nosotros con el nombre de los jacobinos.

Con el paso del tiempo estos “comités electorales” fueron creciendo generando más desarrollo institucional. Esto puede apreciarse de modo principal en dos áreas: la representación ideológica, que tiene que ver con la doctrina que el círculo creador del partido político ofrece a los otros miembros electores del grupo a fin de obtener su apoyo y la estructura permanente como medio de atender en forma sostenida la necesidad que llena la propia existencia del partido político.

En la primera de ellas (representación ideológica) es innegable el aporte del marxismo pues esta corriente fue formulada con un marcado sentido doctrinario, es decir, proponiendo una visión de mundo orientada para una acción, buena o mala, con acentuado carácter transformador.

El partido político, es considerado en el marxismo, como una unidad promotora de educación política y de organización para la lucha social. Así el eje convocante pasa a ser una agenda política. Esta posición queda bien reflejada en el siguiente texto de Lenin:

Sólo el proletariado urbano e industrial, dirigido por el partido comunista, puede liberar a las masas trabajadoras rurales del yugo del capital y de la gran propiedad agraria de los terratenientes...⁴.

⁴ Lenin. **Tesis presentada al II Congreso de la Internacional Comunista. Esbozo inicial de la tesis sobre la cuestión agraria.** En

Justicia, libertad y derechos humanos

Notamos aquí el análisis de una posible conjunción de intereses entre distintos grupos sociales donde aparece “el partido” en un rol de liderazgo o de guía. Algo que resulta derivación de lo que ya Marx-Engels sostuvieran en su agenda política, el conocido Manifiesto del Partido Comunista:

Los comunistas no forman un partido aparte, opuesto a los otros partidos obreros.

No tienen intereses que los separen del conjunto del proletariado.

No proclaman principios especiales a los que quisieran amoldar el movimiento proletario.

Los comunistas solo se distinguen de los demás partidos proletarios en que, por una parte, en las diferentes luchas nacionales de los proletarios, destacan y hacen valer los intereses comunes a todo el proletariado, independientemente de la nacionalidad; y, por otra parte, en que, en las diferentes fases de desarrollo por que pasa la lucha entre el proletariado y la burguesía, representan siempre los intereses del movimiento en su conjunto.

Prácticamente, los comunistas son, pues, el sector más resuelto de los partidos obreros de todos los países, el sector que siempre impulsa adelante a los demás; teóricamente, tienen sobre el resto del proletariado la ventaja de su clara visión de las condiciones, de la marcha y de los resultados generales del movimiento proletario.

El objetivo inmediato de los comunistas es el mismo que el de todos los demás partidos proletarios: constitución de los proletarios en clase, derrocamiento de la dominación burguesa, conquista del poder político por el proletariado⁵.

Obras Escogidas. México. Ediciones de Cultura Popular S.A. Sin fecha. Página 616.

⁵ Marx C. y Engels F. **Manifiesto del Partido Comunista.** En Marx-

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

Podríamos afirmar que a partir del nacimiento de esta concepción el partido político podría ser considerado no como pequeño comité en torno de personas, ni como corporación de parlamentarios a favor de intereses comunes, sino como agrupación de masas. De modo que se crearán también más elaboradas estructuras y secciones haciéndose el fenómeno mucho más complejo. De igual forma se sumará al nacimiento de esa nueva burocracia la asignación de una “misión histórica” a favor de las mismas masas que se dice representar.

La debilidad de ese tipo de “representación” radica en la falta de construcción democrática de la misma. En otras palabras: son los miembros del propio partido político quienes se auto-designan representantes. Como la historia demostraría con creces la función representativa solo resulta tal si se construye por medio de la participación de todas las personas adultas del grupo, en igualdad de condiciones, quienes han de delegar en procesos limpios y transparentes la autoridad a los mandatarios.

Nociones extremas sobre la importancia del partido político como agente ideológico no son privativas del marxismo. Podemos también encontrarlas en la doctrina nacional socialista o en el fascismo.

Como ya hemos venido señalando hay que hacer notar que esas posturas que tienen en común el maximizar el concepto y misión de los partidos políticos, sin adecuados mecanismos contralores, han resultado ser muchas veces verdaderas amenazas contra el sistema democrático. Este peligro fue advertido casi desde las pri-

Engels, **Obras Escogidas**. Moscú. Editorial Progreso. Versión en Español. No indica año. Página 43.

Justicia, libertad y derechos humanos

meras décadas del siglo XX cuando el comunismo o el nazismo lograron instalar su hegemonía en algunos países. Después de la Segunda Guerra Mundial, con el renacimiento de los derechos humanos y la autocrítica de Occidente se pudo denunciar el grave riesgo que toda “verdad absoluta” comporta en la vida social.

El Partido Nazi alemán es un vivo ejemplo de lo que la falta de democracia puede generar incluso en las naciones más civilizadas.

También con carácter doctrinario pero con una estructura ideológica compuesta por nociones más “ blandas” se halla toda la corriente política impulsada por la Iglesia Católica en la creación de los partidos de la Democracia Cristiana y del social cristianismo, históricamente nacidos como alternativa a la posición marxista.

De igual modo, con vinculaciones menos ideológicas en sentido tradicional y más corporativas o gremiales se da el nacimiento de partidos políticos impulsados por grupos particulares. Los hay que han sido creados por cámaras empresariales, o por sectores agrícolas, por empresarios de la comunicación, por organizaciones ecologistas, o por sectores sindicales. Un ejemplo de este último caso es el del propio Partido Laborista británico.

En nuestro tiempo desde el punto de vista teórico se ha venido estableciendo la necesidad que los partidos políticos ofrezcan una carta doctrinaria sobre sus principios y planes de gobierno como oferta social al público elector. Esta posición se condice con el fin último de tales organizaciones desde la perspectiva más racional del ejercicio del poder, que no puede ser otra que la mencionada realización del bien común.

Así, entendemos que los partidos políticos son instituciones especiales, creadas libremente por las personas ciudadanas con la finalidad de participar en los procesos políticos de elección de autoridades de gobierno, proponer nuevas ideas y formas de organización social, controlar el poder ejercido por las agencias públicas y educar a la masa en prácticas democráticas.

Esta vocación por la conquista de las posiciones de responsabilidad en la gestión del Gobierno distingue a los partidos de las organizaciones no gubernamentales y de los tipos de asociaciones civiles no comerciales en general. Las ONG y las asociaciones civiles comparten con los partidos políticos el hecho de ser creaciones de las personas que componen el grupo social. Pero los fines generales o sectoriales a los que este segundo tipo de organizaciones sirven no necesariamente están relacionados con la conquista de los cargos públicos.

Obviamente las ONG como las asociaciones civiles tienen innegables funciones políticas, de hecho muchas veces los propios grupos que organizan partidos se encargan de crear colateralmente entidades de este tipo, por ejemplo esto resulta claro en los partidos políticos alemanes donde podemos encontrar junto al partido demócrata cristiano a la Fundación Adenauer, junto a los liberales la Fundación Naumann, y así con los socialdemócratas y los verdes. Pero no podemos por ello confundir la naturaleza especialísima del partido político.

En no pocas ocasiones hemos escuchado debates sobre este punto. Podría pensarse que en realidad la democracia tradicional concede a los partidos políticos un monopolio en su carácter de canales de la participación ciudadana. Y que esto no necesariamente tendría que

ser así sino que, por el contrario, del rico mundo de las organizaciones no gubernamentales podríamos hallar expresiones muy auténticas de los que las personas del grupo aspiran reivindicar a nivel general. Entonces las instituciones públicas debieran nutrirse, según este pensamiento, no sólo de lo que llega por vía electoral a través de las postulaciones presentadas por los partidos políticos sino también de niveles de autoridad en poder de representantes del movimiento de las organizaciones no gubernamentales.

Aquí nos encontramos en presencia de una muy buena intención con todos los riesgos de desembocar en soluciones antidemocráticas, o hacer verdadera la frase de que “el camino hacia el infierno está lleno de buenas intenciones”. En efecto, la participación de los sectores organizados por medio de ONG o de asociaciones civiles es algo deseable en una democracia. El hecho mismo que las personas ejerzan su derecho humano a la libre asociación demuestra madurez política de la colectividad. Pero en no pocas ocasiones estas entidades dan un paso más allá de lo que compete a su naturaleza cuando sus líderes han pretendido ser titulares de un mandato de representación democrática. Nunca un proceso de constitución de ONG puede sustituir el mecanismo electoral, pues el primero carece de las condiciones de generalidad, igualdad y publicidad que sí tiene la elección popular.

Cuando en virtud de elección popular se designan los diputados, es decir los miembros del Poder Legislativo, el carácter de su representación es legítima en tanto deviene de la voluntad de la mayoría libremente expresada. En cambio las asociaciones civiles nombran a

sus autoridades desde el seno de sus miembros por lo que su alcance o representatividad se restringe a la del conjunto de sus afiliados que no corresponde con el conjunto de la ciudadanía.

Las ONG y las asociaciones civiles tienen un importante rol en el sistema democrático. Como grupos de presión pueden hacer valer intereses también generales por vía del debate público (libertad de expresión) o en los tribunales de justicia (derecho de petición), o incluso enriqueciendo la dinámica de los partidos políticos por medio de solicitudes concretas y demandas de compromisos exigidos a las personas candidatas. Pero no deben constituir ni las ONG ni las asociaciones civiles los “canales” de acceso a los cargos de representación general. Esto nos lanzaría a modelos, tipo fascismo, de Estado corporativo.

Pensamos que mucho de la confusión sobre el rol de las ONG ha nacido de la crisis contemporánea de los sistemas políticos, cuyo mal funcionamiento e intervención muchas veces por parte de sectores oligárquicos han destruido su credibilidad. Pero el camino de solucionar esto ha de ser el de las necesarias reformas para su modernización, de las que podemos citar entre otras:

II. Ámbitos para la modernización de los partidos políticos

Replanteamiento del papel de los medios de comunicación en el debate político. La relación entre partidos políticos y medios de comunicación es uno de los asuntos esenciales que tienen que ser revalorados para el buen funcionamiento del sistema democrático. Se trata de uno de los temas más polémicos en tanto sigue con-

siderándose la libertad de expresión uno si no el pilar básico de la democracia. De allí que los medios aspiren al ejercicio de una libertad irrestricta.

No obstante, frente a ese juicio cabe también considerar que los grupos de interés que dominan los medios de información se aprovechan muchas veces de tal circunstancia para influir en el proceso político de acuerdo con sus conveniencias, y en perjuicio del bien común. Deben entonces formularse soluciones que permitan mantener la investigación periodística incólume pero en el marco de un esquema informativo justo para todas las fuerzas en contienda.

Obviamente en un sistema donde la prensa tenga filiación política, y las personas así lo entiendan de modo que al abrirse a un medio informativo se sepa desde qué punto de vista se plantearán los problemas, las cuestiones arriba enunciadas podrían no ser tan vigentes. Pero en sociedades donde los flujos de información han sido monopolizados los medios alcanzan un poder mucho más allá del que suelen declarar. Entonces es importante que las “reglas del juego” para el acceso a los medios sean justas y claras entre todos los usuarios, y que los distintos partidos, sobre todos los minoritarios, no tengan barreras invencibles para difundir su mensaje a la colectividad.

Equidad en la inversión estatal al proceso político. Para nosotros está claro que la vida del partido y la campaña política demandan una fuerte inversión económica. Ciertamente el monto total de esa inversión resulta de la suma de contribuciones de origen público como de origen privado. La contribución del Estado al presupuesto de la campaña política de los distintos partidos está inspirada en la protección del interés general en la

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

medida en que esto permitirá un cierto grado de independencia a la entidad política en relación con las fuerzas del capital.

Sin embargo, la mayoría de los sistemas de regulación de las contribuciones estatales para los partidos políticos, en la actualidad, son insuficientes en tanto únicamente toman en cuenta las entidades hegemónicas, siendo imposible lograr respaldo público para las nuevas fuerzas nacientes, que son los partidos políticos nuevos. De este modo el sistema se está privando de la innovación o, al menos, la está dificultando.

Hace falta diseñar y ejecutar un programa de apoyo económico estatal a las fuerzas y partidos políticos nuevos, que no es otra cosa que proteger el principio de “integralidad” entre los derechos políticos y la libertad de pensamiento. Vale la pena recordar que ese principio de la integralidad de todos los derechos humanos significa que ninguno de ellos puede tomarse o interpretarse de manera aislada con relación a los otros, sino que dentro de la lógica del sistema axiológico que componen todos deberían relacionarse en forma consistente. Que allí donde surja una contradicción debe encontrarse una síntesis o una articulación en el mismo plano o en un plano superior del estrato normativo donde se presenta la dificultad. En este caso el dar valor a la libertad de pensamiento se estaría quebrantando si la misma puede ser cercenada por circunstancias meramente económicas, aunque estas últimas se encubran en la aparente protección, en este caso, de otro derecho. Lo que nos está demostrando aquí la teoría de la integralidad de los derechos humanos es, ni más ni menos, que la vigencia de este orden de normas no resulta siempre confirmatorio

del status quo sino, por el contrario, en general lo amenaza.

Control de la inversión privada al proceso político.

Hoy por hoy, el final de la Guerra Fría y el ascenso de agencias privadas transnacionales, con elevados índices de acumulación económica y disponibilidad financiera, sin controles efectivos en el marco legal, ha amenazado seriamente la independencia de los partidos políticos y su propia identidad ideológica. Esta amenaza se ha tenido un refuerzo complementario en el escaso nivel de desarrollo institucional de las propias agencias políticas que les ha impedido resistir efectivamente la tendencia a la corrupción.

Se ha generado una especie de “gatopardismo” bajo el cual tiende a “borrarse” la diferencia entre los distintos partidos que, bajo el control de los grupos económicos empiezan a sostener todos la misma agenda empobreciendo la oferta social que son capaces de brindar.

Esta vulnerabilidad de la política –como había venido siendo conocida– frente a la economía internacional ha abierto una verdadera crisis de los sistemas políticos pues, como ya se indicó antes, una consecuencia grave de la falta de desarrollo democrático de los partidos políticos es el muy pobre manejo del dinero y de las finanzas de la organización. Sobre todo la falta de regulación de los aportes provenientes de los sectores privados ha permitido que carteles y grupos análogos hayan hecho muy fuertes “inversiones” políticas sin que se pueda conocer quiénes están detrás de esos dineros.

Sobre esto hay que llamar la atención porque todo el “paradigma de la democracia” sobre la “economía de las voluntades” se quiebra cuando la “economía del di-

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

nero” interactúa violentando los objetivos esenciales de los procesos políticos. Esta fractura podría significar, en la mayoría de los casos, un retroceso en tanto la “aspiración de objetividad” que está a la base de las actividades electorales se corrompe a favor de los intereses subjetivos de las personas que concentran los grandes capitales, como nuevos monarcas clandestinos.

Esto ha sido perfectamente percibido por algunos de los más lúcidos espíritus de nuestro tiempo. Así, por ejemplo, nos dice Ernesto Sábato:

A cada hora el poder del mundo se concentra y se globaliza. Veinte o treinta empresas, como un salvaje animal totalitario, lo tienen en sus garras. Continentes en la miseria junto a altos niveles tecnológicos, posibilidades de vida asombrosas a la par de millones de hombres desocupados, sin hogar, sin asistencia médica, sin educación. La masificación ha hecho estragos, ya es difícil encontrar originalidad en las personas y un idéntico proceso se cumple en los pueblos, es la llamada globalización. ¡Qué horror! ¿Acaso no comprendemos que la pérdida de los rasgos nos va haciendo aptos para la clonación?⁶.

También los líderes políticos tradicionales han sido, en general, resistentes frente a la idea de generar un mecanismo efectivo de control de las finanzas privadas en el marco de las campañas políticas que, sumada esa resistencia a la falta de verdaderos elementos democráticos en la estructura del partido impiden el ejercicio de “rendición de cuentas” por parte de los dirigentes.

Se da entonces un efecto pendular: durante la mayoría del tiempo del partido político se encuentra en ban-

⁶ Sábato, Ernesto. **La resistencia.** Barcelona, España. Editorial Seix-Barral. Segunda edición. Septiembre de 2000. Página 82.

carrota, sin capacidad de emprender verdaderos proyectos de capacitación y formación política de sus cuadros. Y para las campañas políticas, después de verdaderas subastas por los cargos representativos, surgen –sin origen transparente– una avalancha de recursos que muy pronto serán dilapidados bajo una percepción reducida a perspectivas de corto o inmediato plazo, pura y simplemente electoreras.

Así, cuando el partido está dispuesto a emprender las tareas que le permitirían un desarrollo institucional nos encontramos con una situación de ruina económica, y cuando el partido deviene rico entonces el dinero se gasta en la contingencia de una ocasión.

El registro y regulación de toda contribución económica proveniente de sectores privados a favor de cualquiera de los partidos políticos es –por todo lo dicho– una medida urgente.

Democratización de los procesos internos de los mismos partidos. Si bien es cierto el proceso de construcción del aparato político o de la estructura burocrática del partido se ha dado de manera amplia, desgraciadamente su crecimiento no se ha nutrido tanto de los propios valores democráticos que son exigidos en las contiendas dentro de las cuales actúan.

Como señaláramos antes, los primitivos “comités electorales” eran más bien pobres en cuanto a “aparato burocrático”. Con el tiempo los partidos políticos fueron creando esos aparatos bajo muy distintas modalidades. En algunos casos, de partidos más conservadores, se promovió la existencia de muchos comités descentralizados cada uno de los cuales mantuvo un desarrollo

más bien propio basado en la promoción de líderes regionales. En otros casos de partidos más ideológicos se dio la existencia de las llamadas secciones, las cuales –a diferencia de los comités– mantenían un vínculo mayor con la autoridad central del partido, comité político.

De igual modo los partidos políticos tuvieron que crear grupos especializados de tecnócratas. Hoy es impensable una entidad de este tipo sin un grupo de especialistas en comunicación y propaganda, donde se tratan de investigar las opiniones de los electores sobre sus propias necesidades y expectativas en relación con los asuntos que son objeto de discusión nacional, y el propio devenir de la intención de voto por parte de las personas ciudadanas, medida por medio de encuestas rigurosas. También son necesarios especialistas en materia de sistemas informáticos pues cada vez con mayor velocidad se está dando la automatización de los procedimientos relacionados con registros de electores, expedición de documentos para verificación de la identidad de la persona electora, conteo de votos, transmisión de resultados, etc. Finalmente, como fuimos testigos en las últimas elecciones presidenciales norteamericanas (Bush/Gore) los partidos políticos también requieren de grupos de juristas especializados en esta materia a fin de defender y velar por la justicia electoral.

Sin embargo todo este complejo desarrollo se ha dado para trabajar la fase externa del partido político pero descuidándose ampliamente su propio desarrollo interno, o sea, el partido político como institución que contiene muy variadas dinámicas en la articulación de grupos diversos y en la forma de seleccionar a los propios candidatos y candidatas. Esto ha generado muy negati-

vas consecuencias. En primer término la mayoría de los partidos políticos no han logrado independizarse del sesgo personalista de sus creadores.

Así, esta falta de desarrollo democrático institucional se traduce en una tendencia más bien oligárquica dentro de la propia organización. Nos dice Robert Michels en su obra ya clásica:

El sentimiento de tradición, al actuar con una necesidad instintiva de estabilidad, tiene por resultado que el liderazgo represente siempre lo pasado más bien que lo presente. El liderazgo es retenido indefinidamente, no porque sea la expresión tangible de las relaciones entre las fuerzas que existen en el partido en un momento determinado, sino simplemente porque ya está constituido. A menudo los líderes son confirmados en su cargo todo el tiempo que ellos mismos lo quieran, por una pereza gregaria o, si podemos emplear el eufemismo, en virtud de la ley de la inercia⁷.

En otras palabras, muchos de los partidos políticos se nos presentan como si fueran instituciones “con dueño”, y –en contrapartida– muchos de los líderes políticos fundadores se comportan efectivamente como si fueran ellos los propietario del partido. Así las nuevas fuerzas sociales, y los nuevas fuentes de pensamiento no surgen fácilmente. El propio Michels nos sigue diciendo:

En todas las democracias hay una corriente tradicional de evolución lenta, pues las ideas de las masas cambian solo paso a paso y por gradaciones sutiles. Aunque en los organismos monárquicos hay muchas formas antiguas, no encontramos menos en el organismo democrático, que cuanto más perdura más dominado está

⁷ Michels, Robert. **Los partidos políticos**. Buenos Aires. Amorrortu editores. Tomo primero. Pág.136

por frases, programas y costumbres firmemente establecidas. Solo cuando las ideas nuevas han impregnado al país durante cierto tiempo, pueden penetrar en los partidos constituidos, gracias a la actividad de grupos particulares que las adoptan, o como resultado de un cambio espontáneo de opinión dentro de la masa⁸.

Hay que decir que esta tesis de Michels ha pecado de optimismo en relación con lo que hemos visto más recientemente. Se trata del fenómeno de “cansancio del elector” en virtud del cual una oferta demasiado cerrada de parte del conjunto de los partidos provoca un acumulado sentimiento de frustración que llega a explotar en la adopción, por parte de los electores, de opciones ya no a favor de partidos políticos más o menos estructurados, sino de “movimientos espontáneos” encabezados por líderes muy diversos, en general “outsiders” de la política, que con un perfil demagógico logran obtener el favor de las masas.

Esto también ha dañado severamente el sistema democrático pues en no pocas ocasiones tal improvisación termina haciendo colapsar el Estado de Derecho, tal y como hemos visto ocurrir en Guatemala (Serrano Elías) y Perú (Fujimori). En ambos casos se sigue un patrón relativamente similar. Se trata de personalidades que no vienen de la arena política, que no se valoran por los otros políticos como “el enemigo a vencer” y que, en un clima de general escepticismo sobre la elección logran obtener la segunda posición en preferencias electorales frente al derrumbe de alguno de los partidos tradicionales, siendo que en la segunda vuelta adquieren la mayoría a partir de la “recolección” de todo el voto protesta.

⁸ Ibidem p.138.

En los dos casos logran instalar un gobierno de muy fuerte respaldo popular al principio, careciendo de los equipos técnicos necesarios y del nivel de diálogo político adecuado como para mantenerse en los niveles de aceptación del inicio y, frenados en ambos casos por la institucionalidad que rodea al Poder Ejecutivo, intentan el rompimiento del sistema democrático a favor de una posición caudillista y dictatorial, siendo también que en ambos casos tal oferta no llega a sobrevivir produciéndose la caída del gobierno.

Esta limitación en el desarrollo histórico de los partidos políticos ha generado en el caso particular de América Latina una grave consecuencia también en el orden social general, pues se ha impedido el desarrollo del sistema político todo, imposibilitándose, por ejemplo, la consideración de transformar nuestros desgastados sistemas presidencialistas en sistemas de corte parlamentario.

En efecto, muy pegados a la idea del presidencialismo norteamericano, los sistemas políticos de la mayoría de los países de América, han dejado de lado la consideración de proponer esquemas parlamentaristas. Uno de los escasos ejemplos que se pueden dar en que tal posibilidad fuera socialmente discutida ocurrió en el proceso de consulta popular desencadenado con motivo de la última Asamblea Constituyente en el Brasil, donde fieles a sus políticos tradicionales (en el esquema de Michels) los electores prefirieron seguir dando su apoyo al sistema presidencialista, sobre el parlamentarismo y sobre la monarquía (!)⁹.

⁹ Esta opción fue más anecdótica que una posición política real.

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

Pero es esta una discusión que debiera ser retomada y valorada tanto en sus aspectos positivos como en aquellos que no lo son tanto. Básicamente la diferencia consiste en el rol del Poder Legislativo. Mientras en el presidencialismo este tiene una posición más pasiva, pues el Presidente de la República es la figura fuerte del modelo y, salvo casos de corrupción muy evidentes, el Poder Legislativo no tiene modo de removerlo, en el parlamentarismo los partidos representados en el órgano legislativo tienen que ponerse de acuerdo para formar gobierno nombrando, a la cabeza del mismo, un Primer Ministro.

Es casi una regla que ningún partido alcance por sí solo la mayoría necesaria para imponer al jefe de gobierno. Esto abre las puertas a la negociación entre las distintas fuerzas, dándose así un control adicional sobre el ejercicio del poder. Logrado un acuerdo entre varios partidos se designa al Primer Ministro, pero si en algún momento su gestión se aparta de lo que los otros parlamentarios consideraron la base del acuerdo, o si por cualquier motivo se abre una crisis política que genere ingobernabilidad entonces el Parlamento puede, mediante un voto de censura, remover al titular del Gobierno y generar un nuevo período de negociaciones.

En caso que las negociaciones no fructifiquen entonces ahora, y solo ahora, pesará la figura del Presidente de la República como símbolo de la unidad nacional, quien tendrá que ejercer su facultad de disolver el Parlamento y llamar a nuevas elecciones a fin de reconfigurar las fuerzas políticas representadas en el cuerpo deliberativo. Una vez concluido el proceso electoral, entre los nuevos parlamentarios se repite el proceso de negociación.

Como puede verse esta dinámica política exige de partidos mucho más experimentados y promueve su desarrollo institucional. En muchos casos el partido político minoritario de prestigio puede convertirse en una fuerza muy influyente gracias a la credibilidad que da su participación en las posibles coaliciones de gobierno. Un caso histórico bastante conocido lo es el del Partido Liberal alemán, que ha formado gobierno independientemente con cualquiera de las dos principales fuerzas del país: socialdemócratas y democristianos.

El compromiso de fortalecer institucionalmente a los partidos políticos quizás pueda compartirse mejor si repasamos su esencia, es decir la naturaleza para la cual debieran servir.

III. Misión del partido político

Tanto en el régimen presidencialista como en cualquiera de las formas de parlamentarismo, o bien en los sistemas mixtos como el francés, los partidos políticos tienen ciertas comunes misiones en el sistema democrático. A nuestro juicio estas misiones son al menos cuatro, que a continuación describo.

La primera de ellas es la misión de hacer realidad la plena vigencia del derecho de participación social. Este derecho tiene varios componentes complementarios según se ha reconocido en los principales instrumentos de derechos humanos.

Se parte, como establece el artículo 21 inciso 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de:

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Los partidos políticos entonces establecen la “oferta” política, primero construyéndola con los distintos grupos sociales y, posteriormente, patrocinándola y promoviéndola entre la población toda. Durante los procesos electorales, partidos equilibrados se vigilan recíprocamente favoreciéndose así la transparencia de las elecciones.

Otro aspecto de la participación política, tan importante como el anterior, es que los partidos políticos son los canales que deben permitir que las distintas personas, hombres y mujeres, puedan acceder a los cargos de gobierno, con verdaderos criterios de justicia e igualdad. Todas las personas deben contar con igual acceso al ejercicio de la función pública.

A este respecto puede resultar útil recordar lo que establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰:

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

¹⁰ Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el diecisésí de diciembre de mil novecientos sesenta y seis. Entró en vigor el veintitrés de marzo de mil novecientos setenta y seis.

- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Vale la pena indicar que la referencia al artículo segundo lo es en el sentido de subrayar el principio de igualdad tantas veces invocado en estas líneas, que impide discriminar por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Resulta interesante hacer notar que el propio artículo dos señala también como discriminatoria la diferencia que se pueda originar en el “origen nacional” de las personas. En este sentido sostendría una posición mucho más avanzada que la de la mayoría de las regulaciones de derecho interno que suelen restringir acceso al ejercicio de los derechos políticos a las personas en razón de su origen.

Aquí tenemos un nuevo problema por resolver con aplicación del principio de integralidad de los derechos humanos, donde la contradicción aparente de normas se da entre la protección de la nacionalidad y el principio de igualdad. En nuestra opinión y de acuerdo con la evolución más reciente del concepto de soberanía nacional ya no resulta tan justificado el negar el derecho de voto por ejemplo a los residentes legales permanentes de un determinado país. En virtud de evitar la creación de “una segunda clase de ciudadanía” tampoco se encuentra razonable la inhibición al nacional de origen

extranjero de aspirar a ciertos cargos públicos de la Nación, por importantes que estos sean.

La segunda misión de los partidos políticos en el sistema democrático es la de funcionar como agentes de libertad en tanto representen una diversidad de concepciones del mundo y –mucho más importante aún– concreticen la instalación de las nuevas visiones en el marco social. Esta tarea está íntimamente asociada con la libertad de pensamiento y de opinión, y con la no menos importante libertad de expresión.

Cada período histórico contempla el nacimiento de nuevas ideas y de nuevos modos de ver las cosas. Es importante para el desarrollo el que todas esas nuevas perspectivas, cuando son mejores, puedan tener una aplicación práctica en la vida de la comunidad. Por ello, nuevos partidos políticos vienen a irrumpir en la arena y a desestabilizar el dominio de los grupos tradicionales. Así, del original estado liberal de “dejar hacer, dejar pasar” se desprendió una crítica por el abandono de la parte social y surgió una nueva respuesta, en la propia democracia, por medio de los partidos que aceptando competir en el ámbito de los procesos electorales afirmaban también, a diferencia de la tradición, la necesidad que el Estado tuviese un rol interventor en la Economía.

Durante la última década nos ha tocado presenciar el nacimiento del llamado grupo de los “verdes”. Esto es producto de la creciente conciencia que la Humanidad viene adquiriendo sobre la importancia de preservar los recursos naturales y de hacer un aprovechamiento racional de los mismos, bajo la idea de que la relación entre el ser humano y la naturaleza debe devenir armóni-

ca y no destructiva. Primero fueron los grupos de científicos, y más tarde las ONG como Green Peace. Finalmente el sector social ha crecido y lo que es más ha logrado difundir exitosamente sus puntos de vista y la realidad hoy les ha permitido generar organizaciones político electorales.

El impacto social de los llamados grupos minoritarios es algo que cada vez se está estudiando con más énfasis. Tal influencia no se queda circunscrita a las acciones específicas de partidos políticos como los verdes. Lo interesante es que los propios partidos tradicionales tienen que adaptarse y generar nuevas respuestas para poder así competir frente al entusiasmo que despiertan los nuevos mensajes. De modo que el efecto termina siendo general. Algo similar ocurre con los grupos de mujeres que si bien no han llegado a elegir una posición como la de los verdes, por razones obvias, no obstante han colocado a todos los partidos políticos en la necesidad de abrir espacios a la participación de mujeres en el ejercicio de los cargos públicos.

Así las cosas queda demostrado que el poder social de un partido tiene que ver pero no queda fatalmente restringido a sus dimensiones y a la cantidad de sus adherentes. Los partidos políticos que representan minorías, y los otros medios organizativos por los que estas también se expresan, tienen una importancia capital para el régimen democrático en tanto agencias innovadoras, y concreción práctica de las grandes libertades de pensamiento y de expresión.

La tercera misión de los partidos políticos es, a nuestro juicio, su carácter contralor del ejercicio del poder. Ciertamente la idea de democracia está firmemente apa-

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

rejada a la existencia de un sistema de “frenos y contrapesos” donde el poder de unos se vea contrarrestado (y así imposibilitado de convertirse en despotismo) precisamente por el poder de los otros.

Un país un solo partido una sola ideología no puede decirse que configuren realmente un sistema democrático. Incluso cuando exista una “razón mayoritaria” para mantener un esquema de tal naturaleza. Todo lo contrario la democracia impone divergencia, debate, contraposición. Si esto no se da no se abre el abanico electoral, se pierde la posibilidad de escoger.

Tan importante como la tarea de legislar es la de controlar el cumplimiento de la ley, la acción del gobierno y la administración que de él depende. El control no es una función exclusiva del órgano legislativo sino que es ejercida por los tribunales constitucionales o judiciales, las contralorías, auditorías, los tribunales de cuenta, el ministerio público, los defensores del pueblo, entre otros. Fuera del Estado existe también un control social ejercido a través de los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, factores de poder y la opinión pública, expresada principalmente a través de la prensa y los medios masivos de comunicación¹¹.

Así, vemos que los partidos políticos tienen una función contralora “natural” desde la sociedad civil. No obstante también como instituciones que cobijan grupos de legisladores dentro del Poder Legislativo los partidos políticos determinan también allí el curso de muchas investigaciones y críticas, llamados a rendición de cuentas por parte de la oposición cuando el Presidente

¹¹ Gentile, Jorge H. **Derecho Parlamentario Argentino**. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. 1997. Página 37.

de la República presenta su informe anual, citación a Ministros de Gobierno, y tantas otras tareas que el hacer legislativo hace posible.

No se debe pretender que el control ejercido por los partidos políticos se convierta en un control “jurisdiccional”, asunto que atentaría abiertamente contra los derechos humanos por violación del principio de juez natural. Esto es un problema que se da con alguna regularidad en las llamadas comisiones legislativas de investigación. En ellas los diputados frecuentemente olvidan su rol político y se comportan más bien como juzgadores, sin duda un error. No debe pasarse por alto que la investigación judicial debe ser restringida, formal, protectora de garantías mínimas y, finalmente (y es esto lo esencial) sancionadora. En cambio la investigación política es abierta a la mayor participación posible del mayor número de personas interesadas en dar a conocer su opinión, no formal, sin procedimientos prescritos y, en vez de sancionadora, orientadora.

La investigación judicial mira hacia el pasado y establece la justicia que ha de mejorar las cosas en el futuro. La investigación política parte del futuro y examina del pasado únicamente aquello que ha de servir de lección para evitar la comisión de los mismos errores o repetir los aciertos.

La cuarta misión que corresponde a los partidos políticos es, en orden de actualizar el derecho de participación como algo más que el “rito del voto”, la educación política de sus clientes. Esta tarea empieza con la organización de las secciones juveniles de cada agrupación, donde se da oportunidad para que se formen los cuadros que con más entusiasmo brindan sus esfuerzos

para el crecimiento del caudal electoral y de la militancia de estas.

Los dirigentes de la llamada “juventud” del partido en tanto sector deben tener acceso a algunos cargos de representación toda vez que traen los intereses de un sector social muy significativo. Muy a menudo estos espacios les son despojados a los jóvenes e irónicamente aparecen en su representación personas muy mayores. Otro punto conflictivo es el velar por la participación de las mujeres pues suelen ser desplazadas o ignoradas en estas posiciones.

En su trabajo con las comunidades los partidos políticos deben capacitar a la gente sobre el proceso electoral, aspectos medulares como el valor de cada una de las personas para tomar su propia decisión, el secreto del voto, el rol de los fiscales de cada uno de los partidos, de los miembros de mesa, de los guías en los recintos electorales. Qué hacer en caso de conflicto, identificación de las autoridades electorales, entender el rol y los límites de la actuación policial e incluso analizar críticamente la forma como se dan estos derechos entre el sector militar.

De modo que en una primera instancia el partido político sirve como escuela no formal para la educación de las personas en los procedimientos que hacen al sistema democrático y que constituyen la base de un proceso electoral transparente.

Pero también desde el orden material los partidos políticos, al discutir su oferta social, no pueden eludir el explicar cuáles son sus diferencias, cuáles sus puntos de vista sobre la organización de la sociedad, sobre aspec-

tos como el sistema económico, el tamaño del Estado, el poder de las instituciones, la posición del país en la comunidad internacional, entre otros.

La definición de la oferta social del partido en estos distintos renglones permitirá desprender o analizar su posicionamiento ideológico. Es así como sus simpatizantes podrán educarse en la apreciación de los procesos sociales y de gobierno, en el espíritu de la Constitución Política y en todos aquellos otros fenómenos que les competen en tanto afectan directa o indirectamente sus vidas.

En su seno los partidos políticos pueden mantener sectores unidos bajo la misma bandera pero con diferencias sobre el modo de apreciar y valorar alguno o algunos de los temas supra mencionados. Son estos los materiales y las contradicciones que sirven para alentar la discusión en los Congresos Ideológicos, instancias que deben ser convocadas periódicamente a fin de renovar los enfoques y enriquecer las propuestas de cada organización.

El partido político también desarrollará una tarea educativa al dirimir sus propias disputas internas mediante técnicas adecuadas, democráticas y justas. El sistema democrático se basa en el reconocimiento de las diferencias y en la implementación de mecanismos que permiten la convivencia pacífica y el progresivo entendimiento entre los seres humanos. Así, la democracia pone su énfasis no en la aspiración de que todo el mundo piense igual sino en la de que todas las personas puedan compartir a pesar de sus diferencias.

Podemos así apreciar cómo los partidos políticos resumen funciones intrínsecamente vinculadas con la vi-

gencia y práctica de los derechos humanos. Ya sea en su carácter de canales abiertos para la participación política de las personas que conforman el grupo (derecho a la participación/acceso a la función pública), como agentes de pensamiento (libertad de pensamiento/libertad de expresión), en su rol contralor de la gestión pública (principio de legalidad, frenos y contrapesos de la vida democrática) o en su carácter de agencias de educación cívica (derecho a la educación para la vida en democracia). En contraste con esa ambiciosa descripción teórica conocemos del pobre desempeño práctico de la institución, la necesidad imperiosa de su modernización. Este, no otro, es el reto de la ciencia política en nuestro tiempo.

Bibliografía

Cassirer, Ernst. **El mito del Estado.** México. Fondo de Cultura Económica. Colección Popular. 1974.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

Duverger, Maurice. **Los partidos políticos.** México. Fondo de Cultura Económica. Reimpresión en 1980 del texto de 1957.

Gentile, Jorge H. **Derecho Parlamentario Argentino .** Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. 1997. Página 37.

Lenin. **Tesis presentada al II Congreso de la Internacional Comunista. Esbozo inicial de la tesis sobre la cuestión agraria.** En Obras Escogidas. México. Ediciones de Cultura Popular S.A. Sin fecha.

Marx C. y Engels F. **Manifiesto del Partido Comunista.** En Marx-Engels, **Obras Escogidas.** Moscú. Editorial Progreso. Versión en Español. No indica año.

Michels, Robert. **Los partidos políticos.** Buenos Aires. Amorrortu editores. Tomo primero.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis. Entró en vigor el veintitrés de marzo de mil novecientos setenta y seis.

Sábato, Ernesto. **La resistencia.** Barcelona, España. Editorial Seix-Barral. Segunda edición. Septiembre de 2000.