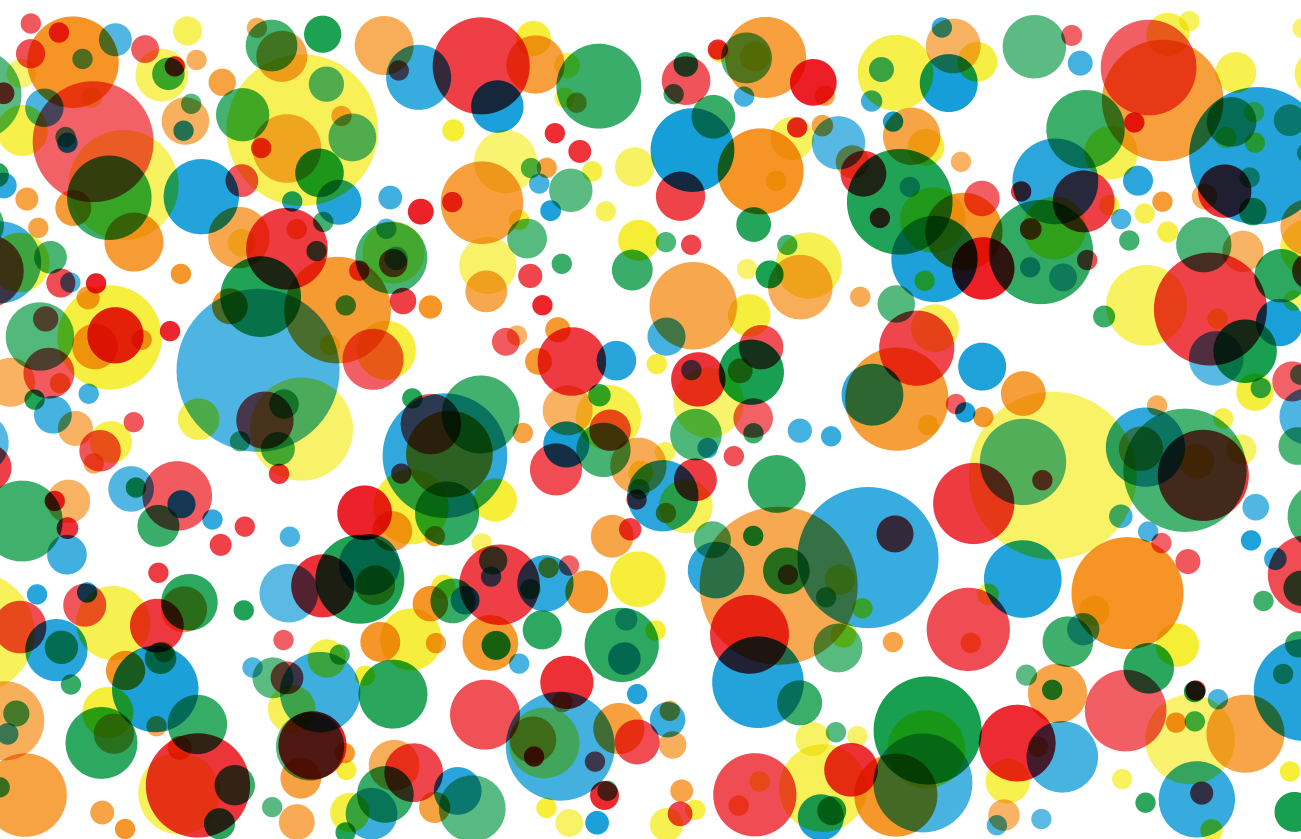


Los partidos políticos y la democracia

Teoría y práctica
en una visión global

Wilhelm Hofmeister



LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA
Teoría y práctica en una visión global

WILHELM HOFMEISTER

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA

**Teoría y práctica
en una visión global**

Traducción de
Leonor Saro

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2021

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Wilhelm Hofmeister
© De la traducción: Leonor Saro
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es

ISBN: 978-84-1381-291-5

Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico

Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO	11
RESUMEN. CARACTERÍSTICAS DE UN PARTIDO EXITOSO	15
1. LA DEMOCRACIA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SIGLO XXI	17
¿Qué significa la democracia?	18
¿Qué perjudica a la democracia?	26
2. LOS PARTIDOS Y LOS SISTEMAS DE PARTIDOS	31
¿Por qué existen los partidos?	34
Funciones de los partidos	40
Desafíos de los partidos	42
Tipos de partidos	56
Sistema de partidos	71
Los partidos en las democracias «jóvenes»	77
La transformación de los sistemas de partidos en Europa occidental....	103

	Pág.
3. IDEOLOGÍAS Y PROGRAMAS DE PARTIDO	107
El significado de las ideologías	107
Programas de partido	115
4. LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	121
El marco legal de los partidos.....	122
Organización y estrategia de partido.....	124
La estructura de los partidos	126
Los miembros del partido: su papel y sus funciones.....	155
La participación de las mujeres en los partidos políticos	170
Asociaciones internas de los partidos.....	176
Educación y formación política de los miembros del partido.....	182
Los proyectos políticos como incentivo para los miembros	187
5. LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA LOCAL PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS	193
El propósito de la política local	194
Los partidos y la política local	196
Las relaciones públicas de los partidos en la política local.....	200
Los partidos en los parlamentos y asambleas locales	202
La participación ciudadana y los partidos en los municipios.....	205
6. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS	215
Retos de la financiación de los partidos.....	217
Algunas tendencias en la financiación de los partidos a nivel mundial...	221
Recomendaciones para la financiación de los partidos	223
La búsqueda de nuevas fuentes de financiación para los partidos a través de la publicidad	226
Ejemplo: la financiación de los partidos en Alemania	228
7. LOS PARTIDOS Y LA SOCIEDAD	231
Los partidos como nexo entre la sociedad y el Estado.....	232
Los partidos y la representación de intereses	235
¿La sociedad civil puede sustituir a los partidos?.....	238

	Pág.
8. HABLAR Y ESCUCHAR: LOS PARTIDOS Y LA COMUNICACIÓN.	243
Comunicación política en la democracia mediática	245
Estrategias de comunicación	248
Instrumentos para la comunicación interna de los partidos	251
Los partidos y las redes sociales	253
9. LOS PARTIDOS Y LAS ELECCIONES	257
Las elecciones y los sistemas electorales	258
La campaña electoral.....	269
La campaña electoral en las redes sociales	286
El futuro de las campañas electorales	290
10. LOS PARTIDOS EN EL PARLAMENTO Y EN EL GOBIERNO	297
Los grupos parlamentarios de un partido	298
Partidos y coaliciones	307
Partidos en el gobierno	314
11. LIDERAZGO POLÍTICO	319
Liderazgo político: entre el poder, el bien común y la razón de Estado.	320
Características de un buen líder político.....	322
Los líderes políticos y las redes sociales.....	325
Ejemplos de líderes políticos exitosos	329
12. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA	335
BIBLIOGRAFÍA	339

PRÓLOGO

La democracia sin partidos políticos no es posible. Todo aquel que esté preocupado por la democracia debe tratar con los partidos y saber cuáles son sus funciones en la democracia y cómo podrían aún mejorar su contribución a ella. El objetivo de este libro es informar de todo ello. Por un lado, quiere contribuir a la comprensión de los partidos políticos. Para ello, se presenta la situación y el desarrollo de los partidos y los sistemas de partidos desde una perspectiva global, en la que se tiene en cuenta el desarrollo de los partidos en todos los continentes. Por otro lado, se dan muchas sugerencias para el trabajo práctico de los partidos. Si bien todos ellos requieren de miembros comprometidos con sus objetivos políticos, los militantes también tienen que saber cómo funcionan los partidos y qué pueden hacer para presentarse con más éxito en la competición política. Sobre esto también se ofrece información y orientación.

Estas cuestiones están a la orden del día dado que en muchos países de todo el mundo la democracia está amenazada. Los partidos se ven afectados por ello de muchas maneras. Aunque a menudo son víctimas de estas presiones y del declive de la democracia, otras veces son la causa directa o indirecta de los problemas. En cualquier caso, los partidos forman parte de la solución. Para que las democracias vuelvan a ser fuertes, los partidos deben desempeñar mejor sus funciones. Para ello los partidos, así como sus miembros y sus líderes, deben cumplir dos requisitos: en primer lugar, deben tener un interés real en mantener y fortalecer la democracia de su país, y respetar y defender los principios y procedimientos fundamentales del orden democrático. Deben conocer estos principios y procedimientos y tenerlos en cuenta en todo momento. Por ese motivo, en el primer capítulo de este libro se resumirá lo que significa la democracia en el siglo XXI

y qué ventajas ofrece, pero también a qué desafíos se enfrenta. En segundo lugar, los partidos deben ser capaces de configurar el desarrollo político y social de su país preservando a su vez los principios del orden democrático. Esta tarea requiere algo más que la voluntad para conquistar y ejercer el poder político, empatizar con las preocupaciones de los ciudadanos y disponer de algunas ideas sobre la configuración política de una comunidad, ya sea una ciudad o un Estado. Es imprescindible también tener amplios conocimientos sobre las distintas facetas que constituyen la esencia de un partido: su papel y sus funciones en los procesos políticos, la importancia de los programas electorales y de partido, la construcción de una estructura organizativa eficaz, la participación de sus miembros en los debates y en las decisiones internas, una financiación sólida y transparente, una buena relación con otros grupos y actores sociales, el empleo eficiente de los distintas formas y formatos de comunicación política, tanto modernos como tradicionales, y por supuesto, la participación exitosa en las elecciones. Además, los partidos necesitan líderes que no solo tengan experiencia política, sino que también cumplan con altos estándares éticos cuando tomen decisiones que determinen el destino de sus conciudadanos.

Abordaremos todos estos temas en este libro. Además de recurrir a los estudios científicos sobre partidos políticos, he procurado aportar ejemplos basados en mi propia experiencia, adquirida gracias a mi propio compromiso político y a mi trabajo de cooperación con partidos políticos de muchos países a lo largo de mi trabajo para la Fundación Konrad Adenauer en diferentes continentes, que pueden ser útiles para la labor práctica de los partidos. Esta es la base de mi alegato a favor de un tipo de partido caracterizado por una organización amplia y duradera, un programa coherente, una base de miembros sólida que participa activamente en las dinámicas internas del partido y cuya actividad no se limita a la campaña electoral. Muchos partidos no se corresponden con este «tipo ideal» y cumplen con las funciones que se esperan de ellos, como mucho, de manera parcial. Esto se puede observar especialmente en aquellos países donde la democracia está sometida a grandes presiones y donde incluso está en peligro de perderse. En los apartados dedicados al desarrollo de los partidos en las democracias jóvenes y en los países de Europa occidental se abordarán algunos de estos problemas.

Como no basta con señalar o lamentar el funcionamiento limitado y la mala imagen de muchos partidos, con este libro querría alentar a los lectores a que participen y militen activamente en un partido. Ser miembro de un partido es a veces agotador y frustrante, pero supone una valiosa contribución personal a la democracia de un país que, en la medida de lo posible, deberían hacer muchos más ciudadanos en todas partes del mundo. Todos los partidos podrían beneficiarse de tener en sus filas a miembros aún más afiliados, comprometidos e informados. Sin embargo, en muchos países, las oportunidades de formar parte de un partido político son muy

escasas o, al menos, limitadas, especialmente para los más jóvenes. En Europa y América del Norte existen más oportunidades que en África, Asia o Latinoamérica de ejercer la política a edades tempranas, sobre todo a nivel local, mediante las elecciones a las asambleas y a los órganos representativos locales. Por lo general, en estas partes del mundo los parlamentos estatales o regionales están totalmente cerrados a la posibilidad de incluir entre sus miembros a jóvenes ciudadanos, y las secciones juveniles de los partidos tienen un margen de acción muy limitado. Son muy pocos los países de esos continentes que ofrecen oportunidades de educación política en entornos escolares o extraescolares que posibiliten que los jóvenes se familiaricen con los principios y procedimientos de la democracia. No obstante, también son muchos los partidos europeos con estructuras anquilosadas que dificultan a los más jóvenes contribuir con sus ideas y con su compromiso político. Esto disuade a muchos jóvenes de involucrarse en algún partido y con ello se pierden muchos talentos. Por eso es necesario que los partidos intensifiquen sus esfuerzos por atraer a nuevos miembros, especialmente a los jóvenes pero también a las mujeres. Para ello, hay que introducir nuevas formas de participación dentro del partido y, por ejemplo, además de la habitual participación en los comités, es conveniente dejar que los jóvenes afiliados realicen sus propios «proyectos políticos», con el objetivo de fortalecer su entusiasmo y su compromiso político. En una de las secciones de este libro se explica en qué consiste exactamente esta propuesta y cómo puede llevarse a cabo.

El compromiso político requiere idealismo y la voluntad de asumir responsabilidades y cargos políticos, lo que también incluye la adquisición de conocimientos especializados. Sin un puñado de idealistas entre sus miembros y representantes principales, ningún partido puede defender de manera creíble y efectiva los principios de la democracia. Por otra parte, aquellos que buscan sus propios beneficios financieros o económicos personales a través de la política corren el riesgo de acabar en el pantano de la corrupción. El compromiso político es ante todo un servicio a la comunidad que requiere un compromiso personal, que no puede ser necesariamente recompensado en términos monetarios. Por supuesto, el trabajo político debe ser adecuadamente remunerado, especialmente cuando se realiza a tiempo completo. La democracia tiene su precio, y los partidos y políticos deben ser pagados y financiados de acuerdo con sus responsabilidades. Por eso, este libro también incluye un capítulo dedicado a desarrollar el tema de la financiación de los partidos.

Las experiencias y recomendaciones para la labor práctica de los partidos que se desarrollan en varios capítulos del libro no deben entenderse como meras plantillas de un modelo, sino más bien como sugerencias sobre las principales materias que han de abordarse al ampliar o incluso reformar una organización partidaria. Sin embargo, cada partido debe decidir por sí mismo cuáles de esas cuestiones considera más relevantes. Las

preguntas que figuran al final de cada capítulo tienen por objeto estimular este debate e invitar al lector a reflexionar sobre un partido al que conoce bien —y al que quizá vota, de esa manera deliberando cómo este se posiciona frente a distintas políticas y dónde puede ser necesario introducir cambios y reformas—.

Para no interrumpir la lectura con un extenso aparato crítico, he prescindido en gran medida de las notas a pie de página y he procurado ser lo más conciso posible a la hora de referenciar las fuentes. En aras de una mejor legibilidad, me abstengo de usar formas de lenguaje inclusivas. Todas las referencias a personas se aplican a todos los sexos.

Quiero agradecer sinceramente la lectura crítica de las versiones anteriores del manuscrito y sus inestimables comentarios y sugerencias al profesor Thomas Poguntke, de la Universidad de Dusseldorf, y a los profesores Adriaan Kühn, de la Universidad Francisco de Vitoria; Mario Kölling, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y Susanne Gratius, de la Universidad Autónoma, todos ellos en Madrid; así como al Dr. Luis Blanco, del Partido Popular Europeo en Bruselas. A Martin Friedek, asistente de investigación de la Fundación Konrad Adenauer en Madrid, agradezco la repetida lectura del manuscrito, sus comentarios y la ayuda con la recolección de datos y con la preparación de algunos gráficos. A la Fundación Konrad Adenauer expreso mi más sincero agradecimiento por el apoyo para la publicación de este libro.

Wilhelm HOFMEISTER
Madrid, abril de 2021

RESUMEN. CARACTERÍSTICAS DE UN PARTIDO EXITOSO

- Sus líderes y miembros respetan los principios y los procedimientos de una democracia representativa.
- Tiene un programa básico en el que establece los valores y principios que guían sus acciones políticas y que son compartidos por la gran mayoría de sus miembros.
- Sus programas electorales y políticos se guían por sus valores fundamentales y ofrecen propuestas de soluciones concretas en diversas esferas de política.
- Tiene una sólida estructura organizativa en todo el país.
- Vela por una fuerte presencia en las ciudades y pueblos de su país mediante la creación de estructuras locales que conllevan la elección de alcaldes y otros miembros en los órganos representativos locales. Su desempeño en los municipios es un pilar importante para el éxito electoral a escala nacional.
- La sede nacional del partido trabaja profesionalmente y apoya a la dirección del partido, así como a las ramas regionales y locales, especialmente en lo referente a las relaciones públicas y a la comunicación política, y en la planificación y ejecución de las campañas electorales y otras campañas políticas.
- Sus miembros son informados de manera continua, abierta y transparente sobre la posición de la dirección del partido y de los parlamentarios en cuestiones políticas, pero también sobre los procedimientos internos del partido más importantes.
- Promueve la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, la elección de mujeres para puestos de liderazgo en el partido y la nominación de mujeres como candidatas en las elecciones.

- Sus miembros participan activamente en los debates y procedimientos internos de los partidos, participan en la elección de los dirigentes de los partidos, en la designación de los candidatos, en los debates sobre cuestiones políticas elementales y en diversas acciones políticas y apoyan activamente a su partido y a sus candidatos en las elecciones. La participación de los miembros en las actividades de los partidos es una preocupación particular de las asociaciones partidarias en las ciudades y municipios.
- Busca activamente a nuevos miembros que ya tienen una carrera y experiencia profesional fuera de la política y que así aportan experiencias nuevas y refuerzan su capacidad de representación.
- Se aceptan opiniones controvertidas sobre asuntos específicos individuales, en los debates sobre la elección de cargos directivos o en la designación de candidatos y no se ejerce ningún tipo de presión de conformidad, siempre y cuando todos los participantes en el debate respeten los valores y principios básicos del partido.
- Su alcance y sus relaciones públicas se basan en una estrategia de comunicación, que genera una información periódica y honesta sobre sus objetivos e intenciones utilizando todas las formas, medios y plataformas relevantes que tenga a su disposición. El partido está preparado para responder rápida y adecuadamente a las críticas o incluso a las falsas acusaciones (*fake news*).
- Basa su financiación exclusivamente en fondos adquiridos legalmente y rinde cuentas de forma pública y transparente de sus ingresos y gastos y, en particular, de la financiación de sus campañas electorales.
- Busca y mantiene un contacto continuo con grupos sociales y asociaciones para conocer sus opiniones y expectativas de la política, las evalúa a la luz de sus propios valores y objetivos políticos, y representa en las instituciones políticas aquellos intereses que son coherentes con sus valores y objetivos.
- Sus dirigentes se distinguen por su competencia y por el respeto de los principios éticos que deben observarse al tomar decisiones sobre el destino de los demás. Sus dirigentes y cargos electos tampoco deben tener carreras exclusivamente como políticos y funcionarios de partido, sino que deben haber adquirido experiencia en otros ámbitos de la economía y la sociedad antes de ascender en la política.

LA DEMOCRACIA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SIGLO XXI

Hoy en día, a principios de la tercera década del siglo XXI, la democracia es la forma más común de orden político. Esta forma de gobierno se ha establecido en todas partes del mundo. Sin embargo, muchas democracias se enfrentan a nuevos desafíos. Desde hace algunos años, numerosos análisis muestran que la «tercera ola de la democracia», que comenzó a mediados de los años setenta y dio lugar a numerosos cambios de régimen en todos los continentes (Huntington, 1991), ha reulado y que, después de una «recesión democrática», asistimos ahora en muchos lugares al deterioro cualitativo y la «decadencia» de la democracia (Diamond y Plattner, 2015; Diamond, 2019; Graf y Meier, 2018; Runciman, 2018). La restricción de la separación de poderes y la obstaculización del control de las acciones del gobierno, el recorte de libertades civiles fundamentales, tales como la libertad de opinión, de reunión y de asociación, los ataques al poder judicial y, por supuesto, la represión de los medios de comunicación independientes y de organizaciones civiles alternativas en algunas democracias «jóvenes» son claros ejemplos de ello. Estudios recientes dan cuenta de la existencia de tales tendencias, así como de las dificultades que existen en el mundo entero para desarrollar y consolidar la democracia como sistema político (IDEA, 2019; EIU, 2020; V-DEM, 2020). Según los criterios de evaluación, entre la mitad y las tres quintas partes de todos los países del mundo son consideradas democracias. Incluso las democracias supuestamente más desarrolladas de África y América Latina han experimentado en los últimos años retrocesos que amenazan o cuestionan por completo el carácter democrático de sus sistemas de gobierno. Sin embargo, también hay que destacar positivamente ciertas iniciativas de la

sociedad civil de muchos países en favor de la democracia y los grandes avances hacia la democratización que han tenido lugar en países como Armenia, Gambia, Sri Lanka, Túnez o Sudán.

Esta perspectiva cautelosamente optimista se fundamenta en recientes acontecimientos importantes. En Bielorrusia, en 2020, miles de personas, encabezadas por valerosas mujeres, protestaron durante semanas contra el fraude en las elecciones presidenciales y en contra de la continuación del régimen autoritario del país. Por otro lado, un grupo de valientes escolares y universitarios de Tailandia se manifestaron a favor de una mayor transparencia y responsabilidad y del retorno al orden democrático. Un año antes, las elecciones locales en Hong Kong fueron un claro síntoma del atractivo que ejerce la democracia en los ciudadanos, aunque el territorio haya perdido en gran medida su autodeterminación. En Rusia se ha estado haciendo campaña para conseguir unas elecciones locales del año 2019 más abiertas y transparentes, por no decir «más democráticas». A pesar de los arrestos y las intimidaciones que han sufrido los candidatos de la oposición, muchos candidatos pro-Kremlin sufrieron pérdidas. Ciertos acontecimientos recientes en varios países de Oriente Medio y del Mediterráneo meridional sugieren que no debemos subestimar los efectos a medio y largo plazo de la «Primavera Árabe» del año 2011. Aunque las expectativas de un cambio político rápido y duradero se han visto defraudadas en la mayoría de los países de la región, las encuestas muestran que los jóvenes de estos países buscan un tipo de sociedad diferente, una sociedad que aglutine valores globales, con una cultura abierta y tolerante, que permita la existencia de fuentes de información independientes y en la que ciertas concepciones anticuadas de la religión ya no sean las predominantes. En conjunto, estas aspiraciones indican el deseo de un orden social democráticamente organizado (ASDA'A BCW, 2019). Estos ejemplos muestran que el atractivo de la democracia no pierde vigencia.

¿QUÉ SIGNIFICA LA DEMOCRACIA?

A pesar de todas las preocupaciones que puedan despertarnos los acontecimientos recientes, debemos tener una cosa en mente: la democracia es una forma de gobierno relativamente nueva. Se originó en la Antigua Grecia con la elección de los gobiernos de algunas ciudades-Estado por parte de sus ciudadanos, que también participaban en las deliberaciones y decisiones sobre los asuntos públicos y que además controlaban sus gobiernos. Pero después de estas primeras experiencias con la democracia, han existido otras formas de gobierno en todas las partes del mundo. Nuestra comprensión actual de la democracia sigue basándose en los procedimientos introducidos en la Antigua Grecia, pero difiere en algunos aspectos importantes. Por supuesto, la democracia es, ante

todo, «el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo», por citar las famosas palabras del expresidente de Estados Unidos Abraham Lincoln (1809-1865), que de este modo subrayó dos aspectos fundamentales: la elección del gobierno por parte del pueblo, pero también las obligaciones del gobierno elegido frente a los ciudadanos. Sin embargo, en tiempos de Abraham Lincoln el electorado era muy pequeño, al igual que en la Antigua Grecia, y consistía tan solo en un grupo muy reducido de hombres blancos y acomodados. No solo los esclavos, oficialmente liberados en 1865, seguían siendo privados de toda clase de derechos y libertades políticas y sociales. En Estados Unidos no se concedió el derecho de voto a las mujeres hasta 1920, y los afroamericanos no ganaron la lucha por su derecho al voto hasta después del llamado Domingo Sangriento acaecido en Selma, Alabama, en el año 1965 —hace poco más de cincuenta años—. Del mismo modo, en muchas otras democracias (occidentales) el derecho al voto fue otorgado a las mujeres en el transcurso del siglo xx y de manera muy gradual. En Suiza, cuyos procedimientos democráticos son a menudo considerados modélicos porque su modelo de democracia «directa» permite numerosas consultas y referendos, el derecho al voto fue otorgado a las mujeres no antes de 1971. Aunque la democracia existió durante cierto tiempo en la Antigüedad, no fue hasta los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945, que se crearon sistemas políticos más cercanos a nuestra comprensión actual de la democracia.

Para entonces, democracias consolidadas habían surgido principalmente en Estados Unidos, Gran Bretaña y los países escandinavos, mientras que en otros países de Europa y del continente americano la fundación de democracias estables había fracasado, en algunos casos varias veces. En Alemania, por ejemplo, la democracia de la República de Weimar (1919-1933) terminó cuando los nacionalsocialistas llegaron al poder. En muchos lugares, el diseño de las nuevas democracias después de 1945 se basó en la experiencia de la democracia parlamentaria en Gran Bretaña o de la democracia presidencial en Estados Unidos.

En muchas partes del mundo, la democracia como forma de gobierno no se estableció hasta mediados de la década de los setenta. Así sucedió primero en el sur de Europa. Posteriormente, ya entrados en los años ochenta, fue el caso en América Latina, donde paulatinamente tuvo lugar la transición de las dictaduras militares. Lo mismo ocurrió en algunos países asiáticos, como por ejemplo en el caso del cese de los gobiernos autoritarios en Filipinas, Indonesia, Corea del Sur y Taiwán. La «tercera ola de la democracia» alcanzó también al África subsahariana, especialmente a partir de los años noventa, así como a los antiguos Estados comunistas de Europa oriental, central y sudoriental, que experimentaron un cambio de régimen hacia democracias liberales y representativas tras el final del conflicto Este-Oeste. En el África septentrional y Oriente Medio, a pesar de la frustración de la «Primavera Árabe», muchos jóvenes han mante-

nido la esperanza de que también sus países se conviertan algún día en democracias. Desde una perspectiva global, la democracia es, por tanto, un concepto de gobierno bastante reciente.

Por muy diferente que sea la organización del orden estatal de los distintos países del mundo, estos deben cumplir ciertos principios para ser considerados democracias. La elección del gobierno por la ciudadanía en elecciones libres y justas y la responsabilidad del gobierno ante el electorado son la esencia de toda democracia. En una palabra: se trata del control del poder político por parte de los ciudadanos. Para garantizar el respeto de ambos principios, hay algunos elementos que resultan imprescindibles: «*una competencia extensa y significativa* celebrada regularmente y sin el uso de la fuerza entre individuos y agrupaciones civiles (especialmente los partidos políticos) para todos los puestos importantes del gobierno; un *nivel altamente inclusivo de participación política* en la elección de líderes y políticos, entre otras cosas mediante elecciones regulares y justas, de modo que no se excluya a ningún grupo social importante; y un *nivel de libertades civiles y políticas* (libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de reunión y asociación) lo suficientemente alto para garantizar la permanencia de la competencia y la participación políticas» (Linz, Diamond y Lipset, 1988: xvi).

La oposición política y la independencia del poder judicial también son requisitos indispensables, dado que solamente en su conjunto garantizan la observancia y el cumplimiento de las normas de la democracia, así como el Estado de derecho y la alternancia del gobierno. La existencia de un verdadero partido de oposición es una característica imprescindible de la democracia y su ausencia es «prueba, si no confirmación, de la ausencia de democracia» (Dahl, 1971: 8).

Dado que la *competencia y la participación políticas*, es decir, el derecho de todo ciudadano a participar en la contienda política, son las piedras angulares de la democracia, los partidos políticos desempeñan un papel crucial en esta forma de gobierno, ya que son ellos los que representan y llevan a cabo dicha competencia. Solo en raros casos, generalmente a nivel local, los ciudadanos pueden enfrentarse solos a una competencia política. Por lo general, se asocian con otros ciudadanos afines para participar en la competición política. Los partidos se forman a partir de estas asociaciones.

La democracia no se limita a la celebración de elecciones o a una rendición de cuentas «vertical» o unidireccional de los gobernantes hacia los gobernados. «Vertical» o unidireccional significa que los gobernantes informan a la ciudadanía, pero deciden unilateralmente qué y cuánta información proporcionan, sin la posibilidad de investigación o de escrutinio crítico. Nuestra comprensión actual va más allá de esa comunicación unilateral. Esperamos, por ejemplo, que los cargos públicos tengan una «responsabilidad horizontal», es decir, que existan reglamentos a nivel es-

tatal que determinen los márgenes de poder de una autoridad para tomar y aplicar ciertas decisiones, exigir explicaciones o incluso amonestar a otros. Sobre todo, esperamos que los que están en el poder justifiquen sus decisiones. Por una parte, esto requiere la aplicación de controles internos y procesos de supervisión, es decir, las decisiones deben seguir unas normas y estar sujetas a un sistema de control mutuo, lo que llamamos en política «sistema de controles y equilibrios» o «*checks and balances*». Por otro lado, existe el deber de informar a los medios de comunicación y a los ciudadanos, que hoy en día exigen transparencia, es decir, que esperan que sus gobiernos les proporcionen información completa y veraz y que justifiquen las decisiones que toman. En varios países, este deber de información se ha ido ampliando a lo largo de las últimas décadas, de modo que los medios de comunicación pueden ahora solicitar a las autoridades estatales e incluso publicar muchos documentos que antes se consideraban «asuntos estatales confidenciales».

La democracia no significa que los derechos o las demandas de la ciudadanía tengan que ser regulados de la misma forma en todas partes. Existen normas muy diferentes en el ámbito del derecho penal o del orden social y económico de un país, pero también en lo que respecta a los derechos y libertades civiles. Por ejemplo, existen leyes muy diferentes en todo el mundo sobre la pena de muerte, el aborto, la eutanasia, el matrimonio entre personas del mismo sexo, la protección de datos y la videovigilancia, el derecho a la libre circulación, o incluso la crítica a la religión y a las comunidades religiosas. Hay leyes muy distintas incluso sobre la libertad de opinión y la libertad de prensa. En Alemania, por ejemplo, la difusión de ideas y escritos nacionalsocialistas está prohibida, mientras en algunos países vecinos o incluso en Estados Unidos es legal. En cualquier caso, el derecho a la libertad de expresión es mucho más amplio en Estados Unidos que en muchas otras democracias. Lo importante de todas estas cuestiones es que su regulación preserve los principios de la democracia y que las decisiones al respecto se tomen por procedimientos democráticos y no afecten en modo alguno a la competencia política o al control gubernamental.

A causa de la expansión de la epidemia de covid-19 a principios de 2020, muchos Estados democráticos suspendieron derechos y libertades fundamentales, como el derecho a la libre circulación, la libertad de reunión, la inviolabilidad del domicilio e incluso la libertad individual. Se trata de decisiones extraordinarias que son posibles en una situación extrema, pero que en una democracia deben ser confirmadas por el parlamento y limitadas en el tiempo. La prórroga del estado de excepción requería, en principio, una nueva aprobación parlamentaria. Sin embargo, en algunos países, como en Hungría, Sri Lanka o en Filipinas, las mayorías parlamentarias complacientes otorgaron a los gobiernos poderes de intervención a muy largo plazo y amplios en las libertades personales

de los ciudadanos. Esto es muy problemático con respecto a la inalienabilidad de ciertas libertades. La inalienabilidad significa que, en una democracia, cada persona tiene sus propios derechos de libertad, que no se pueden transferir voluntariamente a otras personas o instituciones. En este sentido, la restricción de las libertades personales, ya sea durante la pandemia o por cualquier otro motivo, es en cualquier caso una grave infracción que afecta directamente a los principios fundamentales de una democracia. El respeto de estos principios fundamentales debe ser un objetivo central de la acción del Estado.

La democracia es un orden político, pero no económico o social. En principio, todos los ciudadanos tienen los mismos derechos, pero ni la democracia ni otras formas de gobierno pueden garantizar la «igualdad» de todos los ciudadanos. Los partidos políticos exigen repetidamente más «igualdad» porque según ellos las grandes desigualdades en los ingresos, la educación y la salud socavan la capacidad de una participación efectiva en la política del país de los grupos de población más pobres y desfavorecidos (Dahl, 1989: 12). Ciertamente, los ciudadanos más informados y en una situación económica más o menos equiparable tienen más probabilidades de participar en el proceso político en pie de igualdad. En efecto, las encuestas —como el Latinobárometro en América Latina— muestran que cuando la pobreza y la desigualdad persisten, el apoyo de muchas personas a la democracia disminuye porque se sienten decepcionadas por el desempeño inadecuado del Estado y por los partidos políticos a los que apoyan (Latinobarómetro 2018). No obstante, existen muchas democracias que, respetando sus principios básicos, funcionan incluso en países con enormes desigualdades. Esto es evidente no solo en países como la India o Brasil, sino también en algunas democracias europeas, en las que, como en Estados Unidos, hay a veces diferencias muy pronunciadas dentro de la sociedad, pero que no cuestionan de manera fundamental el procedimiento democrático.

Estas escuetas observaciones muestran que el concepto de democracia es más complejo y comprende muchos más aspectos de los que se pueden abarcar con una breve definición. Pero para el propósito de este libro, podemos resumir los principios de la democracia en las siguientes palabras clave: elecciones libres y justas, gobierno responsable y control gubernamental, participación de los ciudadanos adultos a través del sufragio activo y pasivo, garantía de las libertades políticas y civiles y salvaguardia del Estado de derecho a través de un poder judicial independiente que garantice la preservación de los demás principios. En el siguiente cuadro, estos principios se presentan como los pilares básicos de la democracia.

Cuadro 1. Los pilares básicos de la democracia

<i>Democracia</i>				
Elecciones libres y justas (de los parlamentos o del presidente del Estado, de modo que el gobierno se conforme según el resultado de estas, celebradas con regularidad, secretas, libres, justas y sin amañes)	Gobierno responsable (que tome sus decisiones de manera transparente y de acuerdo con la ley, controlado por el parlamento, la justicia y el pueblo)	Igualdad de derechos políticos y participación equitativa de todos los ciudadanos (sin discriminación y con pocas limitaciones, que puedan participar en las elecciones y ser elegidos como candidatos)	Respeto a las libertades civiles y políticas (como los derechos humanos, o los derechos de prensa, opinión y reunión)	Estado de derecho e independencia del poder judicial (para garantizar la preservación del resto de los fundamentos de la democracia)

Los partidos políticos desempeñan un papel crucial en el fortalecimiento de estos pilares de la democracia:

- Encarnan y conforman la competencia política y son los principales y a menudo los únicos actores en las elecciones.
- Proporcionan gobiernos o desempeñan un papel importante en ellos.
- En los parlamentos deciden sobre las leyes y controlan el gobierno.
- Informan, socializan y movilizan a los ciudadanos para la participación política y designan a los ciudadanos como candidatos para las elecciones.
- Trabajan en el gobierno y en el parlamento para preservar y —en la medida de lo posible— extender las libertades políticas fundamentales de cuyo respeto depende también su propia existencia.
- Garantizan el respeto de la ley y la independencia del poder judicial a través de su trabajo en el gobierno, en el parlamento y en el resto de sus actividades políticas.

Cuando los partidos influyentes contribuyen a debilitar uno o más de estos pilares fundamentales de la democracia, el orden democrático se ve amenazado.

Precisamente aquellos que militan en un partido político y contribuyen así a la vitalidad de la democracia deberían conocer muy bien estos principios. Sin embargo, en todos los continentes hay gobiernos y sistemas políticos que se autodenominan democráticos y que, no obstante, violan uno o más de los atributos de una verdadera democracia. Entre ellos figuran las denominadas «democracias electorales», en las que se celebran elecciones regularmente, pero se les niega a los ciudadanos todas las demás libertades políticas, por no mencionar el hecho de que en tales casos los «controles y equilibrios», es decir, el control mutuo de los distintos organismos estatales, tampoco funcionan realmente.

DIVISIÓN DE PODERES

La división de poderes es un sistema de control mutuo y de limitación de poderes que sirve como precaución para garantizar y proteger la libertad privada y política de los ciudadanos. En la separación de poderes, las atribuciones del Estado se dividen en varios «poderes» (instituciones) más o menos independientes en cuanto a su legitimidad y sus competencias, tanto en el plano de la política como del derecho constitucionales. Tradicionalmente, estas atribuciones se dividen en tres «poderes»: el legislativo (parlamento), el ejecutivo (gobierno) y el judicial (justicia). En los sistemas políticos federativos o federalmente organizados, además de estas competencias «horizontales», existen también competencias «verticales», que son los distintos niveles que conforman un sistema federal, es decir, el gobierno central (Estado federal), las unidades federales (llamadas estados federados, regiones, comunidades o provincias) y los municipios. Además, en las sociedades libres, los medios de comunicación se denominan a menudo «el cuarto poder», porque también tienen la función de controlar a los demás poderes.

De manera ideal a menudo se describe la relación entre los tres poderes — legislativo, ejecutivo y judicial— como equilibrada e igualitaria. Pero en la práctica, especialmente en la relación entre los distintos niveles del gobierno y el parlamento, este modelo no funciona como una estricta separación entre los dos organismos, sino que implica más bien una división de tareas. Un gobierno competente necesita el apoyo de la mayoría de los representantes elegidos en el parlamento para aprobar los proyectos de ley. Por tanto, existe una interdependencia entre el gobierno y «sus» parlamentarios y, por tanto, un alto grado de acuerdo y unidad. Sin esta unidad en muchos países sería imposible gobernar. Por tanto, cada gobierno debe esforzarse por conseguir una mayoría parlamentaria amplia y estable en el parlamento. Cuando hay dos cámaras, el gobierno debe esforzarse por conseguir la mayoría en ambas cámaras del parlamento siempre que sea posible. Lo mismo se aplica a los gobiernos regionales y municipales.

Tanto en el sistema presidencial como en el parlamentario, el gobierno necesita una mayoría parlamentaria. En el parlamentarismo, el propio sustento del gobierno depende de una mayoría parlamentaria; en el sistema presidencial, solo es necesaria para legislar. Por tanto, el gobierno debe coordinarse estrechamente con «su» partido o con los partidos de coalición. Los partidos gobernantes hacen uso de contactos y controles extraoficiales que en gran medida están fuera de la esfera pública. Por regla general, se celebran reuniones periódicas de coordinación entre los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos que están en el gobierno y el jefe de gobierno y otros miembros del gabinete. En tales casos el control parlamentario solo puede ejercerse en un grado muy limitado. Esta función recae en los partidos de la oposición, que, por tanto, desempeñan un papel fundamental para el funcionamiento de una democracia. En los países en los que existe una gran conciencia del papel esencial de los partidos de la oposición, estos reciben a veces más dotaciones o presiden importantes comisiones parlamentarias a fin de garantizar el control gubernamental.

La democracia es posible en todas partes

¿Puede la democracia, tal y como se describe aquí, llevarse a cabo realmente en todas partes, o hay que aceptar formas limitadas de democracia en ciertos países y regiones debido a circunstancias y tradiciones económicas, sociales o culturales? Esta cuestión ha sido central en el desarrollo de la democracia desde el comienzo de su expansión mundial tras el final de la Segunda Guerra Mundial (Lipset, 1959). Durante mucho tiempo predominaba la opinión de que la democracia es el resultado de una creciente prosperidad. Según este punto de vista, los países pobres no tendrían ninguna posibilidad de desarrollar una democracia. Sin embargo, esta opinión no concuerda con la realidad política de muchos países.

Si bien diversos índices de democracia muestran que los países más prósperos económicamente tienden a tener democracias más estables y plenas, incluso en países con un promedio de ingresos muy bajo como en Botsuana o en la India, donde una gran parte de los ciudadanos vive en pobreza, los principios fundamentales de una democracia, como por ejemplo las elecciones libres, el respeto de las libertades fundamentales y la separación de poderes, han sido puestos en práctica de manera duradera. El desarrollo económico no es una condición previa indispensable para la democracia, tal y como demuestra la trayectoria de muchos países (Diamond, 1992: 127). Además, un alto nivel de ingresos no conduce necesariamente a la demanda de más democracia. Por el contrario, después del enorme cambio del sistema internacional tras el fin del conflicto Este-Oeste, muchos países de Europa central y oriental, de América Latina, de África y, por supuesto, de Asia, tras las amargas experiencias con regímenes autoritarios y totalitarios, tenían la esperanza de que el nuevo orden político democrático acarrearía un nivel de justicia social que haría posible la superación del subdesarrollo y facilitaría un crecimiento económico sostenible. En muchos de esos países, el detonante de la transformación de los sistemas políticos no fue el desarrollo económico, sino el declive económico y social de los regímenes autoritarios, aunque la decepción por el mal rendimiento económico y social está contribuyendo ahora a la crisis de la democracia en muchos países. Por tanto, la democracia no es un requisito previo para el desarrollo económico, del mismo modo que el progreso económico no es un requisito necesario para el desarrollo de la democracia.

También la objeción de que la democracia fuera un concepto «occidental» que no puede «transferirse» a otras regiones del mundo debido a las diferentes tradiciones y culturas nacionales o regionales resulta infundada si tenemos en consideración las democracias de muchos países que tienen culturas diferentes. Como en el pasado, los gobiernos autoritarios han vuelto hoy a utilizar este argumento para tratar de invisibilizar la

exigencia de democracia reivindicada por los ciudadanos en sus países. La República Popular China es actualmente el ejemplo más llamativo que defiende esta postura. Por supuesto, no cabe esperar la misma forma de democracia en todas partes del mundo. Lo que es crucial es que se respeten sus principios básicos, y si miramos a países con culturas tan diversas como Japón, Taiwán, India, Indonesia, Botsuana, Ghana, Suecia, Portugal, Brasil o Perú, queda claro que es posible.

Lo más importante en todos estos países es la existencia de instituciones que hagan posible en primer lugar el desarrollo y la consolidación de la democracia y que la protejan de los reveses autoritarios a corto y medio plazo. Su estabilidad, rendimiento y legitimidad dependen de manera crucial de la forma en que las instituciones cumplen sus funciones (Linz y Stepan, 1996; Merkel, 1996). Los partidos políticos tienen una importancia crucial a este respecto. Su fracaso es una gran desventaja para cualquier democracia, sin importar lo antigua que esta sea.

¿QUÉ PERJUDICA A LA DEMOCRACIA?

Los sondeos muestran que, a lo largo de todo el mundo, existe un gran número de personas, probablemente la gran mayoría de la población mundial, que están convencidas de las ventajas de la democracia y que en principio afirman este modelo de gobierno. No obstante, muchas personas en muchos países están decepcionadas no solo con sus gobiernos elegidos democráticamente, sino también con el funcionamiento de su propia democracia. Las razones de ello son los escasos resultados del Estado en el fomento de la economía, las altas tasas de desempleo, la falta de prestaciones sociales, el miedo al futuro y, a menudo, la mala gestión y la corrupción de los gobiernos y los partidos. Al encontrarse en este dilema, en las siguientes elecciones, los ciudadanos descontentos elegirán un partido y un gobierno diferentes, de los cuales esperarán un mejor rendimiento. Pero a veces también elegirán a políticos y partidos que prometen mejoras pero que no respetan los principios de un orden democrático. Este es el momento de los populistas. Ningún país está a salvo de ellos.

El populismo es un método de conquista y defensa del poder político, que conlleva el riesgo de que los principios fundamentales del orden democrático se erosionen lentamente y, finalmente, se eliminen por completo (Müller, 2016). Es cierto que el populismo también surge de los déficits de representación causado por los partidos establecidos. En consecuencia, si estos no reaccionan ante el ascenso de los partidos o líderes populistas y no recuperan la confianza de un electorado más amplio a tiempo, el populismo puede desplegar sus efectos destructivos. Los

populistas afirman que hablan en nombre del «auténtico pueblo» y construyen la imagen de una «élite corrupta» y de unos supuestos «medios de desinformación», que, a su modo de ver, traicionan los intereses del «verdadero pueblo». El populismo reduce la complejidad de los acontecimientos políticos a una oposición entre «nosotros» y «ellos», «los de abajo» y «los de arriba», y afirman defender los intereses del «auténtico pueblo». Niegan la heterogeneidad y el pluralismo de la sociedad, reduciéndola a una supuesta homogeneidad popular con una única voluntad. Con estas afirmaciones pueden llegar a lograr el éxito electoral e incluso ganar a veces la mayoría. Pero ha quedado claro en infinitud de ocasiones que los populistas violan las reglas de la democracia cuando tienen que enfrentarse a las críticas o pierden el apoyo del electorado. Es entonces cuando tratan de asegurar su mandato manipulando las elecciones y a través de otros procedimientos ilegales. El populismo puede asociarse tanto con ideologías de derechas como de izquierdas. De hecho, desde hace algunos años, ciertos líderes políticos y ciertos partidos de diverso signo han estado tratando de ganar las elecciones adoptando tácticas populistas, a veces con un éxito considerable.

El fortalecimiento de los movimientos populistas no se limita a las democracias jóvenes y todavía débiles. Incluso en la democracia moderna más antigua, la de los Estados Unidos de América, el expresidente Donald Trump, mediante un estilo populista de gobierno, ha desafiado los procedimientos y reglas tradicionales del juego democrático. Europa también se ha visto muy afectada por esta tendencia. En Polonia, el partido gobernante *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS, Ley y Justicia) está tratando de poner al poder judicial bajo el control del gobierno a través de serias restricciones a la independencia de los tribunales, y en 2014 el primer ministro húngaro Orbán anunció públicamente su intención de establecer una «democracia iliberal» en su país. En los últimos quince años, los partidos populistas han obtenido muchos votos tanto en las elecciones nacionales como en las europeas. En países como Francia, Alemania e Italia, estos partidos utilizan propaganda nacionalista (Hofmeister, 2020). En otros países el populismo adopta más bien una ideología de izquierdas como por ejemplo el partido *Syriza* en Grecia y *Podemos* en España, o los presidentes Hugo Chávez (1999 - 2013) y Nicolás Maduro en Venezuela (desde 2013), Rafael Correa en Ecuador (2007 - 2017) y Andrés Manuel López Obrador en México (desde 2018). La Unión Europea tiene que enfrentarse por primera vez a la crisis de la democracia en su propio territorio. En muchos casos su autocomplacencia ha llevado a los demócratas a pasar por alto los peligros del populismo.

Estos acontecimientos se agravan con el manejo irreflexivo y descuidado de los principios y normas democráticas. La democracia siempre ha sido un sistema de gobierno frágil y vulnerable, susceptible a la manipulación desde el interior y a la intimidación desde el exterior. Esto ya

era así en la Antigua Grecia y sigue siéndolo hoy en día. Por tanto, no es necesario un golpe militar para destruir una democracia. Al contrario. En algunos lugares, los propios gobiernos electos son los artífices que lo llevan a cabo (Levitzky y Ziblatt, 2018). En tales casos, frecuentemente las constituciones y otras instituciones nominalmente democráticas permanecen en vigor y se siguen celebrando elecciones periódicamente. Sin embargo, los autócratas electos solo mantienen una fachada de democracia mientras destruyen gradualmente su sustancia. En el caso de Venezuela y Turquía, esto resulta ya bastante obvio. En aquellos casos, los gobiernos de Recep Tayyip Erdogan, Hugo Chávez y su sucesor, Nicolás Maduro, dominaron inicialmente el parlamento, sometieron al poder judicial, restringieron gradualmente la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación (tomando ellos mismos el control de los principales medios o a través de sus aliados), redujeron el alcance de las organizaciones de la sociedad civil a través de nuevas regulaciones de registro u otras formas de acoso y así crearon regímenes autoritarios. Aún prestan atención a respetar un marco «legal» formal al hacer que sus medidas sean aprobadas por el poder legislativo o los tribunales. Pero en realidad han dañado la democracia de sus países porque el control de su poder político ya no funciona y a los partidos de la oposición y a las organizaciones de la sociedad civil se les ha imposibilitado el ejercicio de su función de supervisión.

Hoy en día, no es insólito que estos ataques a la democracia estén auspiciados también por actores externos como Rusia o China, que apoyan abiertamente a movimientos populistas y antidemocráticos en todo el mundo. Sus gobernantes autoritarios se sienten amenazados por las exigencias de libertad y democracia de sus ciudadanos, no solo en Hong Kong y Moscú o Minsk, sino también en otros países más distantes. Llevan a cabo campañas de desinformación en todo el mundo para enterrar todo debate democrático, exacerbar la polarización social y mejorar su propia imagen.

Las nuevas tecnologías de la información (TI), como internet y las redes sociales, pero también las nuevas formas de vigilancia y de inteligencia artificial, no solo contribuyen a asegurar o incluso a ampliar nuestra libertad individual y nuestras oportunidades de comunicación y de participación en los procesos sociales y políticos (Runciman, 2018: 120 y ss.; Lassalle, 2019), sino que también pueden conducir a nuevas y sutiles formas de manipulación y, en última instancia, a la restricción de libertades democráticas. La digitalización está cambiando por completo todos los ámbitos de la vida social. Por esta razón, es necesaria cierta vigilancia para proteger las libertades democráticas, si no mediante el control de los proveedores de tecnología de la información, al menos garantizando que los ciudadanos utilicen la tecnología de manera adecuada, lo cual requiere una educación y una sensibilización apropiadas.

Aparte de nuevas y sutiles formas de minar la democracia, los viejos métodos más obvios y brutales no han desaparecido en absoluto. Las intervenciones militares no solo ocurren en los países africanos y en los Estados árabes. En Myanmar, los militares recuperaron el poder con un golpe de Estado en enero de 2021, poniendo fin al arduo y lento proceso de democratización que había comenzado en el país diez años antes. Al parecer, el golpe fue provocado por la decepción de los líderes militares porque la gran mayoría de la población había vuelto a votar por el partido de la Premio Nobel de la Paz, Aung San Suu Kyi, a pesar de que su gobierno haya avanzado muy lentamente en la solución de los numerosos problemas del país desde el año 2016. Sin embargo, los ciudadanos del país no votaron por el partido favorecido por los militares. Unos años antes, en 2014, el ejército había retomado el poder en Tailandia. En América Latina, el ejército vuelve a estar de repente nuevamente muy presente en el escenario político. El régimen autoritario de Venezuela no es el único que cuenta con el respaldo de las Fuerzas Armadas. En Bolivia, los militares «recomendaron» la dimisión del presidente Evo Morales en 2019 (después de que despertara sospechas de haber amañado el resultado de la elección presidencial). En Brasil, Perú, Ecuador y Chile, los gobiernos democráticos pidieron a los militares que ayudaran a defender el orden público frente a los disturbios. Esas perturbaciones estuvieron motivadas, entre otras cosas, por la frustración derivada del mal desempeño y de la corrupción gubernamental. En Malí, los militares tomaron el poder en agosto de 2020, después de meses de protestas y peticiones de dimisión del presidente civil por violar la ley y por administrar mal su gobierno. Esta crisis no pudo resolverse a través de procedimientos democráticos. El nuevo gobernante militar Assimi Goita prometió celebrar elecciones democráticas, pero prefirió permanecer en el poder un poco más. En Sudán, por el contrario, los militares que habían derrocado al antiguo dictador Omar al-Baschir un año antes abrieron el camino a unas elecciones libres y justas.

Siempre que los procesos políticos de un país se muevan hacia la amenaza de la democracia, el papel de los partidos políticos debe cuestionarse. En algunos países los partidos fallan en la defensa del orden democrático. En otros, sin embargo, son incluso protagonistas activos y contribuyen a la creciente decadencia. En cualquier caso, y en todas partes, es evidente que los partidos son actores decisivos en lo que concierne a la democracia.

PREGUNTAS AL LECTOR

¿Cuánto tiempo ha existido la democracia en su país?

¿Cuáles son las principales características de la democracia y cómo ha cambiado la democracia a lo largo del tiempo?

¿Cuán estables son los diversos pilares de la democracia que se han mencionado en el capítulo y qué elementos contribuyen a la estabilidad de la democracia?

¿Cómo funcionan los *checks and balances* (controles y equilibrios), la separación de poderes y el control mutuo de las instituciones estatales?

¿Cuáles son las principales instituciones para controlar el poder político y cómo funcionan?

¿Cuál es el papel de los medios de comunicación?

¿Hay factores que amenazan la democracia?

¿Qué se está haciendo para proteger y fortalecer la democracia?

¿Qué ofertas en educación cívica existen así en las propias escuelas como también entre las actividades extracurriculares?

LOS PARTIDOS Y LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

Los partidos son asociaciones de personas que participan en la competencia política y, en particular, en las elecciones, con el fin de ocupar cargos políticos y ejercer influencia en las decisiones políticas¹. Los miembros de un partido persiguen objetivos políticos comunes basados en un programa y en unos principios compartidos acerca de la conformación deseada de un orden social. En la mayoría de los países, por lo general solo las personas físicas pueden ser miembros de un partido. Hasta hace unas décadas, especialmente en los partidos de los trabajadores, las organizaciones sociales como los sindicatos también eran miembros de un partido. En Reino Unido, eso sigue siendo así en el caso del Partido Laborista.

Los partidos existen dentro de las fronteras de un Estado como partidos nacionales que participan en elecciones en todo el país, o como partidos regionales o locales que solo participan en las contiendas políticas a nivel regional o en localidades específicas con sus propias listas o candidatos. Los partidos y grupos representados en el Parlamento Europeo,

¹ Esta descripción resume varias definiciones que son tan numerosas en las ciencias políticas como los análisis sobre los partidos y su papel en la democracia, sus funciones y su organización, etc., que no se pueden enumerar todas aquí. En las siguientes secciones, solo se hacen referencias aisladas y resumidas a obras básicas o a la literatura adicional que se ha consultado. El objetivo aquí no es comprometerse con la literatura académica. Entre los estudios más importantes sobre los partidos recomendamos las siguientes obras: DUVERGER, 1963; LIPSET, 1959; LIPSET Y ROKKAN, 1967; PANEBIANCO, 1988; LIJPHART, 1999; KATZ y MAIR, 1994; 1995; DIAMOND y GUNTHER, 2001; SARTORI, 2005; SCARROW, WEBB y POGUNTKE, 2017.

como el Partido Popular Europeo o la Alianza Progresista de Socialdemócratas, etc., son asociaciones de organizaciones de partidos nacionales sin afiliación individual de personas físicas. Sin embargo, a continuación nos ocupamos principalmente de los partidos nacionales.

Los partidos y la democracia *moderna* o *contemporánea* están inextricablemente unidos. En sentido estricto, la formación de partidos precedió a la democracia, pues ya en el Parlamento británico del siglo XVII existían formaciones partidarias de parlamentarios que perseguían los mismos intereses (Katz, 2020: 2016). Sin embargo, el sistema parlamentario de gobierno en ese momento no era una democracia. Los primeros partidos que representan la estrecha conexión entre los partidos y la democracia son aquellos que se fundaron al margen de los parlamentos en el curso del siglo XIX y que exigían la participación política de sectores más amplios de la población.

Es cierto que existe otro tipo de organizaciones sociales, como las federaciones y las asociaciones, que también persiguen objetivos políticos y tratan de influir en las decisiones políticas. Pero solo los partidos participan en las elecciones y tratan de que sus representantes ocupen los puestos políticamente decisivos en los distintos niveles del Estado para materializar sus ideas sobre cómo organizar la sociedad y resolver los problemas pendientes. En Europa, los representantes de los partidos también ocupan los cargos más importantes de la Unión Europea.

Una de las características típicas de los partidos es su «carácter combativo», es decir, su voluntad de acción política y de confrontación mediante la que muestran su aspiración de querer asumir y afirmar el poder gubernamental. El objetivo de la competición política es la conquista del poder político. Este es el requisito indispensable para ocupar cargos políticos y traducir así las propias ideas y programas en acciones gubernamentales, ya sea en un municipio o en un gobierno nacional. Esto también supone un gran incentivo para militar en un partido político y los hace particularmente atractivos si están involucrados en un gobierno. La voluntad de conquistar el poder político es una característica esencial que distingue a los partidos de otro tipo de organizaciones de la sociedad civil.

PODER

El poder es un concepto básico central de la política. Describe una relación de dependencia o superioridad. El poder significa la posibilidad de hacer cumplir los propios objetivos sin el consentimiento de terceros o en contra de su voluntad, a pesar de su posible resistencia (Max Weber). El poder puede ser ejercido por personas, grupos, organizaciones (partidos, asociaciones, autoridades), por el Estado, o puede emanar de estructuras sociales (de corte económico, técnico, jurídico,

cultural o religioso). Por consiguiente, hay que diferenciar entre el poder personal y el poder social, así como entre las estructuras de poder. Dado que el poder existe en todas las comunidades sociales, hay que tratar de evitar su abuso. Esta es una tarea permanente a nivel político, social, ético y también educativo. El abuso del poder político puede impedirse (o al menos limitarse) de diversas formas en los sistemas democráticos: *a)* mediante restricciones institucionales (la separación de poderes, el orden jurídico, la limitación temporal de los cargos asociados al ejercicio del poder); *b)* mediante procedimientos que neutralizan el ejercicio del poder incentivando la conformación de un poder compensatorio (*checks and balances*), y mediante la exigencia de transparencia en el ejercicio del poder por parte de la ciudadanía (información, transparencia, debate público), y *c)* mediante formas contractuales y jurídicas de renuncia voluntaria al ejercicio o al uso del poder existente (p. ej., el compromiso de los Estados de cumplir de mutuo acuerdo ciertas normas).

En el curso de los dos últimos siglos, las democracias y los partidos se han transformado significativamente. Sin embargo, estos procesos de transformación no han sido congruentes. En muchos lugares, la democracia y los partidos han cambiado de manera diferente. Aquellos partidos que no reconocieron el cambio social y sus consecuencias para el sistema de partidos, o reaccionaron incorrectamente, se vieron abrumados por el cambio. Algunos de ellos no lo han sobrevivido.

Para comprender el carácter de los partidos, nos preguntaremos ante todo por qué existen y qué motiva su aparición en diferentes partes del mundo. A esto le sigue la pregunta de qué funciones deberían desempeñar en una democracia y cómo cumplen estas expectativas. Todo esto nos conduce a plantearnos varias preguntas. ¿Qué cambios han experimentado los propios partidos en las últimas décadas? ¿Qué tipo de partidos caracteriza el sistema político de un determinado país? ¿Existe algún tipo de partidos en particular —o una configuración determinada del sistema de partidos— que tienda a favorecer o a perjudicar la democracia en general? Aunque no sea posible profundizar en el tema, un breve panorama del desarrollo de los partidos en diversas regiones del mundo puede abrirnos una perspectiva comparativa que revela una serie de características estructurales que muestran que, a pesar de todas las diferencias individuales, existen también algunos patrones generales de comportamiento.

¿QUÉ ES LA POLÍTICA?

Los partidos hacen política. ¿Pero qué significado tiene exactamente la palabra política? En pocas palabras, la política es la organización de la convivencia en una comunidad. Por regla general, las personas no pueden sobrevivir solas. Buscan

comunidades para vivir. Por eso el filósofo griego Aristóteles llamó a los humanos *zoon politikon* o animales sociales. Esta convivencia debe ser organizada y para ello se establecen una serie de reglas que deben ser observadas por los miembros de la comunidad. En una democracia son los propios ciudadanos los que deciden sobre estas reglas de convivencia. Por ende, en democracia la política significa lo siguiente: el proceso de debatir y decidir conjuntamente sobre las formas y las reglas de la convivencia. La política tiene diferentes dimensiones: comprende las normas de la comunidad, el equilibrio de intereses, las formas de participación e igualdad de los ciudadanos, la lucha por el poder y el ejercicio del gobierno.

Los partidos, pero también otras instancias de la sociedad, como las asociaciones y las federaciones, los medios de comunicación y, por supuesto, los propios ciudadanos, se ven afectados de muchas maneras por las diversas dimensiones de la política. Las normas de convivencia más importantes son establecidas en forma de leyes por los representantes de los partidos en los parlamentos. A través de sus mandatarios electos, los partidos contribuyen al equilibrio de intereses y ejercen el gobierno político. Especialmente en las democracias, desempeñan un papel decisivo en la política.

¿POR QUÉ EXISTEN LOS PARTIDOS?

En toda sociedad, las personas tienen diferentes opiniones, necesidades, expectativas e ideas sobre los asuntos cotidianos, así como sobre las «grandes» cuestiones relativas a la convivencia. Por supuesto, estas diferencias de opinión se trasladan a los contenidos mismos de la política, así como a los políticos y a los representantes del Estado. Incluso en aquellos lugares donde se suprime la libertad de expresión, hay diferentes puntos de vista y opiniones plurales sobre las cuestiones políticas. No existe la voluntad popular general ni un bien común predeterminado.

Por el contrario, en toda sociedad existen intereses contrarios que a menudo chocan entre sí. En las dictaduras, las opiniones disidentes son suprimidas y los oponentes son silenciados, encarcelados o expulsados. En una democracia esto no es ni constitucionalmente posible ni ideológicamente deseable. Más bien, una de sus características es que permite e incluso fomenta la libre expresión de opiniones y que las decisiones políticas se toman en un proceso público en el que se enfrentan diferentes opiniones a través de un debate retórico y de contenido. Para que esto sea posible es necesario que haya algunas convicciones mayoritariamente compartidas por los ciudadanos (cultura política). El consenso democrático básico establece que todo ciudadano tiene derecho a expresar su propia opinión en una competencia pacífica de opiniones diferentes. En la mayoría de los países, este consenso básico se recoge en la constitución, que determina las normas y principios fundamentales del orden democrático.

El reconocimiento de la variedad de intereses en una sociedad y su justificación elemental se denomina «teoría competitiva de la democracia». Debido a la competencia de ideas, la toma de decisiones políticas en una sociedad pluralista debería tener lugar mediante un proceso público de confrontación de los intereses e ideas heterogéneas de grupos diversos. Debido a la diversidad de opiniones y a los conflictos sociales, no puede existir una verdad universal. Por esta razón, las decisiones se toman generalmente sobre la base del principio de la mayoría. Sin embargo, no debe haber una «tiranía de la mayoría» que desbarate las reglas democráticas del juego y viole los derechos humanos inalienables, porque las decisiones de la mayoría también pueden implicar insuficiencias o incluso injusticias. La protección de las minorías es, por tanto, un elemento constitutivo de este modo de entender la democracia.

Los partidos son aquellas organizaciones que, en el marco del conflicto de intereses democráticos, representan una parte de las diferentes opiniones. Ningún partido puede representar toda la diversidad de opiniones e intereses de una sociedad. Siempre representarán solo una parte, es decir, intereses particulares. De ahí el nombre «partido», que tiene sus raíces en la palabra latina «*pars*», que significa «parte». Cuanto mayor sea la pluralidad de partidos, mayor será el espectro de los intereses representados en el debate público sobre la política. Por ese motivo, los ciudadanos deben tener el derecho a fundar o a pertenecer a un partido y a actuar libremente dentro de él. Del mismo modo, no se puede obligar a nadie a unirse o a permanecer en un partido determinado en contra de su voluntad, como ocurre todavía en algunos países.

Por grandes que sean las diferencias de opinión sobre determinadas cuestiones políticas, solo cuando los intereses que están en conflicto se expresan abiertamente y los partidos reconocen mutuamente el derecho de todos ellos a representar sus intereses particulares, es decir, cuando se ponen de acuerdo sobre este principio, se despeja el camino hacia una solución regulada de los conflictos en una sociedad y hacia la formación de compromisos en el ámbito político.

El concepto de competencia en la democracia es contrario a la idea de homogeneidad, o de la uniformidad de la «voluntad del pueblo». Esta idea se remonta al filósofo francés Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), quien afirmó que existe una «voluntad común» a la que todo ciudadano debe someterse en forma de un «contrato social». De acuerdo con esta teoría, el respeto a la «voluntad común» garantiza una coexistencia ordenada y conforme a la ley. Según esta concepción, el ciudadano individual no tiene libertad de opinión ni de acción, sino que debe someterse a la autoridad estatal que ejecuta la voluntad común. No hay lugar para los partidos en este concepto y no se consideran legítimos porque, al representar intereses particulares, distorsionarían la «voluntad común», una vez que esta