

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

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

	<u>Pág.</u>
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-