Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
ESCUELA DE DERECHO
CHILE

REVISTA DE DERECHO

AÑO XL — Nº 158
ENERO - ABRIL DE 1972

Director:
JUAN ARELLANO ALARCÓN

Subdirector:
ARTURO PARADA KREFT

EDITORIAL JURIDICA DE CHILE

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

CONSIDERACIONES ACERCA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

MARIO MUÑOZ ALVIAL

Departamento de Derecho Básico

I. CONSIDERACION SOCIOLOGICA DE LOS PARTIDOS

Los partidos políticos constituyen una de las piezas fundamentales del Estado moderno y uno de los fenómenos más característicos que, en el campo político, hemos heredado del siglo XIX. Según G. WALLAS, el partido representa el intento más vigoroso que se ha hecho para adaptar la forma de nuestras instituciones políticas a los hechos reales de la naturaleza humana.

Aunque revestidos hoy de un carácter eminentemente jurídico que deriva de su reconocimiento por parte del Estado, los partidos políticos, originariamente, son realidades sociológicas. Para comprenderlos es necesario un conocimiento profundo de las diversas capas del sustrato social o, si se quiere, de la estructura de clases de la sociedad.

Al respecto, dice Friedrich, "quienes estudian los problemas políticos tienen que empezar por aprender de los geógrafos y de los antropólogos. Los partidos atraen a los hombres por sus intereses ideales y materiales. En consecuencia, es natural que respondan a los grupos existentes entre ellos. Las iglesias, las clases, los grupos culturales (raciales) y profesionales son, indudablemente, las más importantes de tales divisiones en el cuerpo electoral".

Se plantea ante todo la necesidad de deslindar los aspectos sociológicos y jurídicos de los partidos, pues si la sociología puede dar razón del fenómeno de la coexistencia dentro del Estado de cuerpos sociales organizados en partidos, corresponde al Dº Constitucional estudiar su naturaleza jurídica, sus relaciones entre ellos y con el Estado y las normas que los disciplinan.

La Sociología nos presenta a los partidos como formaciones sociales que se caracterizan por un *vínculo sociológico y un fin político.*

1. El vínculo sociológico está determinado por la comunidad de ideas e intereses propios de todos los miembros del partido. Valorando exclusivamente este elemento, autores como Constant, definían los partidos políticos como reuniones de hombres que profesan la misma doctrina política. Gracias a este vínculo el partido se configura como una realidad objetiva independiente de las conductas personales de sus miembros. Actualmente, el vínculo social más fuerte viene determinado por

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

la *condición social* de los miembros del partido, hasta el punto de que su victoria o su derrota constituyen la victoria o la derrota de una categoría social.

La permanencia del vínculo sociológico entre los miembros del partido es perfectamente compatible con la variabilidad de su naturaleza y contenido. En realidad, en los partidos el elemento artificial y voluntario que se refiere a la organización interna y a los objetivos que les asignan los dirigentes es tributario de las circunstancias; varía según las épocas y las posibilidades que el medio social ofrece a la acción política. Sólo permanece inmutable el elemento natural constituido por la solidaridad moral y material que agrupa a los individuos que profesan concepciones políticas análogas.

2. El elemento teleológico —fin político— se cifra en el ejercicio del poder, el control del gobierno o simplemente la realización de una acción política eficaz. En el primer sentido, el partido se identifica con toda organización para la conquista del poder político (Max Weber, R. Aron, F. Goguel). Se objeta que esta visión extremadamente realista de los partidos prescinde de su compleja significación social —como fenómenos de psicología colectiva que agrupan enormes contingentes humanos alrededor de un ideal común—, olvida su valor histórico tradicional y sólo puede aplicarse a los regímenes parlamentarios que convierten a los partidos en grandes máquinas electorales.

Friedrich observa que los partidos luchan más por conseguir el poder de sus líderes que para ellos mismos, pues sólo a través de sus dirigentes pueden esperar las ventajas materiales o espirituales que buscan; y por otra parte, estima que el fin perseguido es el de controlar una organización y no el de conseguir el poder dentro de ella. Formula la siguiente definición: "Grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objeto de perseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno, y con el objetivo ulterior de dar a los miembros del partido, por intermedio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales".

Por otro lado, Sánchez Agesta relaciona el concepto de partido con el de estamento político —élite que monopoliza el poder—. La minoría constitutiva de esta élite o clase política (gobernantes) reviste caracteres históricamente variables ofreciendo una tipología característica —que estudió Max Weber— que, en la época contemporánea, se distingue por el hecho de que su organización se lleva a efecto por partidos políticos que constituyen una escuela de educación y un vivero de formación y selección de los que han de ejercer el dominio y un instrumento de conquista y defensa del poder.

El vínculo sociológico y el fin político son elementos esenciales a todo partido político. Uno y otro son necesarios: prescindir de cualquiera de ellos significa incurrir en una unilateralidad de visión que deforma la realidad de los partidos políticos. La actual doctrina constitucional clásica —siguiendo a Constant— prescinde ordinariamente del elemento teleológico y ve en los partidos simples comunidades de ideas o intereses. En el polo opuesto si sitúa la doctrina predominante en América que centra la esencia de los partidos en la conquista o el control del poder —Ford, Ogg, Said, Friedrich, Odegard, Ray, An-

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

derson, Pareto, Croce, Michels, Triepel, Hartmenn y Leibholz—. Lo frecuente es, sin embargo, considerar simultáneamente uno y otro factor.

Citaré a continuación algunas definiciones que engloban acertadamente los dos elementos sociológicos del partido:

BURKE: "reunión de hombres que aúnan sus esfuerzos para ponerlos al servicio del interés nacional, sobre la base de un principio al que todos adhieren. (*)

JELINEK: "grupos formados bajo la influencia de convicciones comunes concernientes a ciertos fines políticos que se esfuerzan en realizar". (*)

KELSEN: "formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos". (*)

VIRGA: "formación social espontánea que se basa en una concepción política o unos intereses políticos comunes y que se propone la conquista del poder". (*)

BISCARETTI DI RUFFIA: "organizaciones sociales espontáneas caracterizadas por una comunidad de concepciones o de intereses políticos en sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intentan influir en la determinación de los principios políticos generales del gobierno". (*)

MARTINES: "formaciones sociales dotadas de una organización idónea y directora, que se propone como fin inmediato la transposición de la realidad política en el plano jurídico, valiéndose de los medios establecidos en el ordenamiento". (*)

RUIZ DEL CASTILLO: "formaciones espontáneas que surgen alrededor de ciertas ideas o ciertos caudillos, y con un determinado temperamento para la acción, aspirando a realizar un programa mediante la participación en la vida pública y en el poder político". (*)

SANCHEZ AGESTA: "formas de organización del estamento político cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que responden a las convicciones comunes de sus miembros". (*)

IZAGA: "agrupación de personas que reivindican una solución política y que se forman circunstancialmente alrededor de una idea concreta, de una empresa, de una solución". (*)

(*) Citadas por XIFRA HERAS, Jorge. *Formas y Fuerzas Políticas.* Págs. 12 y 13. Edit. Bosch. Barcelona, 1958.

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

II. PROGRAMAS E INTERESES MATERIALES DEL PARTIDO

Sentada la necesidad de que en todo partido converjan en íntima combinación el elemento ideológico o "programa" —que contiene las convicciones comunes y los objetivos propuestos— y el propósito material o estratégico —ejercicio o control del poder— es preciso detenerse en las relaciones que se dan entre ambos elementos.

La conexión de los objetivos ideales y materiales en el desarrollo de los partidos se puede describir de la siguiente manera: conviene insistir sobre el carácter inorgánico y sobre la heterogeneidad de los elementos que forman, por así decirlo, la primera materia de que se compone el partido. Entre estos elementos hay, sin duda, doctrinas, pero también hay intereses y ambiciones, reacciones conscientes y otras puramente afectivas. El partido es un río cuya corriente arrastra a la vez las aspiraciones presentes y las viejas aspiraciones de una nación. La riqueza y la diversidad de la sustancia social que utilizan los partidos explican por qué no la contienen por entero. Las corrientes de ideas políticas están lejos de coincidir con los partidos oficiales, de donde se sigue que el partido presenta necesariamente un carácter artificial. Y el artificio se acentúa cuando los partidos, después de asimilar un número suficiente de reacciones individuales parecidas, se dispone para la lucha política y eventualmente para la conquista del poder. Interesa tener siempre presente este doble carácter, natural y artificial a la vez, de los partidos para comprender la ambigüedad de su misión y las discusiones a que da lugar el puesto que ocupan en la vida pública.

Es frecuente que en los partidos predomine uno u otro de sus ingredientes —ideal o material—, dando lugar a la posibilidad de distinguir, aunque muy relativamente, los llamados *partidos de principios* de los partidos de *patronato*. (Así, por ejemplo, en los partidos anglosajones se da un gran predominio de los intereses materiales sobre los propósitos ideales debido a su lucha por el control del poder político, en oposición a los partidos programáticos, tan extendidos en el continente europeo).

Por otra parte, la importancia del factor ideológico está en razón inversa a la antigüedad del partido. Si bien el programa es esencial en la fase originaria de todo partido, pasa a ser secundario o inútil cuando éste alcanza un grado alto de madurez y de organización. *Cuanto más viejo sea un partido, tanto más pronunciado son sus intereses materiales,* pues cuando consigue la conquista del poder, factores como la heterogeneidad de sus miembros, la necesidad de aceptar situaciones de hecho y de hacer concesiones a grupos teóricamente incompatibles sumado todo ello a las tareas electorales que absorben la mayor parte de su actividad, *son la causa de que las cuestiones de principios y las inquietudes ideológicas* se vean "desplazadas" por los problemas estrictamente políticos. En la vida del partido *la máquina* sustituye progresivamente el programa. Cuando los partidos alcanzan su mayoría, las inquietudes ideológicas se ven sustituidas por las luchas entre los individuos. Se justifica así la ley formulada por HATSCHECK sobre la desintegración del partido en el poder, según la cual, cuando un partido con programa claro y preciso logra su objetivo político, la actuación de aquel progra-

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ma en la práctica impone compromisos y determina escisiones entre sus miembros. Algunos de sus principios son inaplicables, otros provocan antagonismos cuando se intenta llevarlos a la práctica. La consecuencia es la división del partido, con las consiguientes ventajas para la oposición. En síntesis podemos afirmar, que los partidos antiguos viven por la fuerza de la organización, y por tanto la organización es lo principal y el programa, cuestión secundaria.

Modernamente, los partidos se guían fundamentalmente por razones *tácticas* más que por razones de principios. En el siglo pasado se exigía a los miembros del partido una fidelidad ideológica que hoy día se ha visto desplazada por la "técnica" de la conquista del poder.

III. ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS

1. *Naturaleza jurídica de los partidos*

Los partidos políticos adoptan la forma de una "asociación" de carácter público que se manifiesta como una organización de carácter estable que vincula jurídicamente a una pluralidad de personas que se proponen fines de carácter político.

El partido contiene todos los elementos propios de una asociación jurídica, o sea una pluralidad de personas, una organización, una finalidad y un vínculo jurídico —así por lo demás opinan Virga y Biscaretti di Ruffia, entre otros—.

El partido político aparte de constituir una asociación, se manifiesta como una institución, en cuanto reduce a una unidad los elementos personales, materiales e ideológicos de que se compone, a través de una organización social. Como ente social institucional, el partido se dota de un ordenamiento jurídico, y sus miembros aparecen vinculados por una relación jurídico-institucional y sujetos al poder de la institución (voluntad común) que se refleja en diferentes potestades (constituyente, estatutaria, decisoria, administrativa, disciplinaria, tributaria).

Problema discutido es el relativo a la personalidad jurídica de los partidos y a su carácter orgánico público.

En cuanto a la personalidad jurídica, la doctrina dominante considera que es excepcional, pues a pesar de la existencia de ordenamientos jurídicos propios de los partidos, sólo cuando éstos están reconocidos como tales personas por el Estado (partido único) o cuando están sujetos a registro o control, puede hablarse de tal personalidad jurídica.

También el carácter de órganos del Estado es excepcional en los partidos políticos. A pesar de contribuir al ejercicio de las funciones públicas, el hecho de que persigan intereses particulares, distintos y hasta opuestos a los generales y de que realicen funciones públicas no estatales, permite configurar los partidos como entes auxiliares del Estado, pero no como órganos estatales. Los intereses que defienden y las actividades que realizan, aunque sean reconocidos por el Estado y sus funciones sean beneficiosas para el mismo, no se identifican con los intereses y las funciones estatales. Esta regla tiene, sin embargo, una excepción cuando el partido actúa como grupo electoral. Entonces se confi-

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

gura como un verdadero órgano del Estado que realiza la función de designar a los titulares de los cargos públicos, de carácter netamente estatal. Lo mismo ocurre con el pueblo cuando actúa como cuerpo electoral, votando por los candidatos designados por los partidos.

2. *Miembros de los partidos*

El elemento personal —colectividad de individuos— es el fundamental en las asociaciones análogamente a como el fin o la organización constituyen la base de las fundaciones. Todo partido presupone, ante todo, una pluralidad de individuos, a los que suelen exigirse diferentes requisitos que varían según la naturaleza y los estatutos de los partidos. Entre estos requisitos figura en primer lugar la *ciudadanía,* pues sólo aquellos que disfrutan de derechos civiles y políticos pueden participar en el ejercicio de las funciones públicas —sin embargo, la creciente internacionalización de los partidos políticos determina con frecuencia la eliminación de este requisito—. Otros requisitos, menos frecuentes y hoy casi inexistentes es el sexo; la edad, que suele coincidir con la mayoría legal; la religión (en los llamados partidos confesionales); la raza (en los partidos guiados por la protección de intereses étnicos); la profesión o clase social, (trabajadores, agricultores); la no pertenencia a otros partidos o asociaciones políticas; la conducta moral y política, etc.

Estos individuos que constituyen el elemento personal de los partidos se dividen en varias categorías según su participación en las funciones, distinguiéndose, así, los dirigentes (rodeados de una plana mayor), los miembros activos, los miembros pasivos que pueden ser adheridos, simpatizantes y electores; y los mecenas que proporcionan generalmente medios económicos.

3. *Partidos de opinión y partidos de masas*

Con esta terminología queremos contraponer dos categorías de partidos que reflejan dos momentos históricos bien definidos. Los partidos de opinión coinciden sensiblemente con los partidos liberales, burgueses, descentralizados, de derecha. Los partidos de masas se identifican de ordinario con los partidos socialistas, proletarios, centralizados, de izquierdas.

El tránsito de uno a otro tipo constituye uno de los fenómenos políticos más importantes de la época contemporánea, paralelo a la generalización del sufragio universal. En la relación del partido con sus propios miembros hay que descubrir las diferencias que separan los partidos de opinión de los de masas:

1. En primer lugar, los partidos tradicionales —de opinión— colocan el acento en la calidad —prestigio o habilidad de sus miembros—, mientras que los partidos modernos de masas atienden fundamentalmente a la cantidad o número de afiliados. Es así como se ha llegado a decir que lo que los partidos de masas obtienen por el número, los partidos de opinión obtienen por selección; los partidos de opinión son partidos de hombres; los partidos de masas son partidos de ideologías.

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Los partidos de opinión conceden gran libertad de acción a las personalidades dirigentes (lo que les dota de una inestabilidad dogmática que favorece las coaliciones), los partidos de masas, en cambio, conceden importancia capital a la ideología o a la condición social desbordando los problemas políticos para invadir el campo económico, social, cultural, etc. (La clase o condición social es fundamental en los partidos de masas). La distinción se descubre fácilmente comparando los partidos burgueses del siglo XIX —subsistentes en los Estados Unidos— con los partidos socialistas y fascistas del siglo XX: mientras aquellos tienden a agrupar personalidades sin preocuparse de multiplicar sus adheridos, éstos aspiran a reclutar masas populares cuanto más numerosas mejor, exigiéndoles una adhesión irracional.

El predominio de los partidos de masas configura el régimen político como una "mediocracia", no en el sentido tradicional de régimen de las clases medias, sino en el sentido de reclutamiento de los mediocres, pues todos los partidos aspiran a robustecer y a premiar el gregarismo brutal, la obediencia ilimitada y el conformismo sistemático.

2. La libertad de que disponen los miembros de los partidos de opinión frente a la imposición ideológica de los partidos de masas, permite calificar a los de opinión como partidos de reclutamiento formalmente libre (según opina Max Weber), y diferencia de los modernos que regulan un complejo sistema de afiliación. La flexibilidad de los partidos liberales —ajenos a toda ideología estricta— impide la adhesión definitiva de sus miembros, mientras que en los partidos de masas se reúnen, no hombres dotados de libre albedrío, de espíritu crítico y de autocontrol, sino grupos unificados por el espíritu de clase y en los que el individuo no es más que una entidad numérica sometida al conformismo de la masa y a las directrices del órgano central del partido.

3. Mientras que los partidos de opinión se caracterizan por su debilidad orgánica, los de masas aparecen fuertemente estructurados y rígidamente centralizados. Los primeros poseen una armadura rudimentaria y un aparato administrativo limitado con frecuencia a un comité central; su estructura es descentralizada y sus miembros no están sujetos a una cotización regular. Los partidos modernos disponen en cambio de una fuerte articulación; funcionarios permanentes; distribución de funciones entre distintos órganos; percepción regular de cuotas, etc. Esta rígida estructura es necesaria para el logro de las ilimitadas ambiciones de los partidos de masas, en contraste con la aceptación del orden social existente propia de los partidos tradicionales.

IV. ORGANIZACION DE LOS PARTIDOS

El partido político se manifiesta siempre como una organización de un sector del pueblo: es la organización de un pueblo con el fin de informar la política estatal. Lo que caracteriza a los partidos modernos es, precisamente, su estructura, su "anatomía".

Teniendo en cuenta las posibilidades que la democracia concede a los partidos, tanto por lo referente a la disciplina que pueden imponer a sus miembros, como a las pretensiones que tienen derecho de hacer

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

valer, puede afirmarse que un partido político es una "asociación política organizada para dar forma y eficacia a un poder de hecho" (según el decir de Georges Burdeau).

La organización de los partidos debe ser *estable* (y no transitoria como la de las facciones o grupos electorales), y a pesar de las variedades que ofrece, se pueden enumerar las siguientes características comunes a la estructura orgánica de los partidos:

a) paralelismo entre las circunscripciones territoriales del partido y las circunscripciones administrativas;

b) diferenciación de los órganos ejecutivos (comité central) y los órganos deliberantes o de control (asambleas, congresos);

c) distinción entre la actividad política y la económico-patrimonial;

d) centralismo democrático (traducido en una jerarquía orgánica moderada por la intervención directa o indirecta de los afiliados en algunas tareas importantes del partido);

e) capilaridad de la organización (con el propósito de obtener una unidad compacta y combativa);

f) burocratización del partido (consecuencia del profesionalismo político). (No pongo ejemplos por estimarlos sobradamente conocidos a los "profesionales de la política").

Las instituciones más comunes en los partidos son las siguientes: 1) *el comité,* que constituye un grupo restringido, cerrado, que agrupa a los miembros destacados del partido y que actúa en un área geográfica relativamente extensa;

2) *la sección,* organismo más perfeccionado que el comité, abierto a las masas para reclutar el mayor número de adheridos (mientras los comités son típicos de los partidos de opinión, las secciones lo son en los de masas);

3) *la célula,* órgano de carácter profesional que reúne a cuantos ejercen su actividad en el mismo lugar de trabajo, (órgano propio del partido comunista);

4) *la milicia,* especie de ejército disciplinado militarmente (existió en los partidos fascistas y nacional socialista).

En la esfera central, los órganos básicos del partido suelen ser el Congreso (deliberativo) y el Consejo Nacional (ejecutivo).

Atendiendo a su *estructura orgánica* los partidos pueden clasificarse desde distintos puntos de vista. A este respecto M. Duverger en su obra "Los Partidos Políticos" distingue los partidos de articulación débil frente a los de articulación fuerte; los de estructura directa frente a los de estructura indirecta; y los de vocación mayoritaria frente a los que carecen de tal vocación.

A. La articulación, *débil o fuerte,* de los partidos depende de la minuciosidad con que se regula su estructura orgánica. En los partidos articulados fuertemente existe una organización jerárquica y una disciplina rigurosa, frente a los de articulación débil que prescinde de toda regulación de detalle. Los primeros coordinan sus elementos básicos a través de vínculos jerárquicos (relaciones verticales) y de una fuerte centralización (territorial, federal, social o ideológica): rigidez, jerarquía y centralización son sus notas características.

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

B. Los partidos de estructura directa mantienen una relación inmediata con sus miembros; son partidos compuestos de individuos que han suscrito un boletín de afiliación, que pagan una cuota mensual y que asisten más o menos regularmente a las reuniones de su sección local. Excepcionalmente existen partidos en los que la adhesión al mismo tiene lugar a través de grupos intermedios (sindicatos, cooperativas, mutuas, círculos intelectuales, etc), en cuyo caso, la comunidad del partido se identifica con la de estos grupos sociales básicos. Tratándose de partidos indirectos, en realidad no se es miembro de un partido, sino de un grupo social adherido colectivamente al mismo.

Entre los partidos indirectos cabe citar la mayor parte de los socialistas (comunidades basadas en una clase social, a través de los sindicatos, cooperativas y mutuales obreras), los católicos (federaciones de sindicatos y cooperativas de tipo variado, ASICH, por ejemplo) y los agrarios, (sindicatos y cooperativas agrícolas).

C. Atendiendo a su importancia política, los partidos pueden tener vocación mayoritaria o carecer de ella. Los primeros son aquellos que poseen la mayoría absoluta en el Parlamento o que son susceptibles de poseerla, según el normal funcionamiento de las instituciones. (Los partidos con vocación mayoritaria saben que algún día tendrán que soportar sólos las responsabilidades del gobierno, si ya no las soportan; los otros partidos, por importantes que sean, tienen conciencia de que nunca se encontrarán en esta situación a menos que se produzcan circunstancias excepcionales. Esta diferencia cambia radicalmente la naturaleza sociológica de los partidos: un partido con vocación *mayoritaria* es necesariamente realista, pone su acento en los problemas concretos mucho más que en las cuestiones teóricas, se orienta por entero hacia la acción con un sentido muy agudo de los límites que ésta siempre impone al pensamiento. Los otros partidos nunca se hallan sujetos a esta servidumbre ante lo real. Saben que su programa nunca será confrontado con los de ellos porque nunca ocuparán el poder en forma exclusiva. Unicamente un acuerdo con los partidos aliados permitirá definir un plan común de acción gubernamental.

Los partidos sin vocación mayoritaria pueden desempeñar un papel importante dentro de las alianzas (ocupando una cartera importante, teniendo mayoría relativa en las Cámaras) o bien, un papel secundario en el gobierno o en la oposición. Se habla en este sentido, de grandes partidos, pequeños partidos, y también de partidos medianos, distinción muy relativa pero que en cada país refleja una realidad.

D. Teniendo en cuenta su extensión territorial, los partidos pueden representar intereses locales, regionales, nacionales e incluso internacionales.

Modernamente adquieren especial importancia los partidos internacionales. Las grandes tendencias políticas desbordan los cauces de las comunidades estatales y se vuelcan en el ancho marco internacional, de suerte que los partidos políticos defiendan una misma doctrina y siguen políticas paralelas en naciones independientes. Las "internacionales" han agrupado al proletariado mundial en la lucha contra el capitalismo. El fascismo aspiró a convertirse en seguida en un movimiento internacional. Y después de la segunda guerra mundial han reaparecido algunos movimientos políticos de inspiración cristiana.

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

V. LAS FUNCIONES POLITICAS DE LOS PARTIDOS

Función es actividad referida a un fin. Los partidos políticos, en cuanto asociaciones, persiguen un fin, al que nos referimos cuando distinguimos en todo partido político un vínculo sociológico y un fin político que se centra en el ejercicio del poder, el control del gobierno, o simplemente la realización de una acción política eficaz orientada por las directrices ideológicas y prácticas que constituyen el "programa" del partido. El vínculo sociológico (comunidad de intereses e ideas) justifica y determina la actividad teleológica del partido.

Los objetivos ideales y los materiales se entrecruzan en el desarrollo de los partidos. Los intereses comerciales luchan con los territorios, los obreros con los hombres de negocios, los campesinos con los habitantes de las ciudades; observamos una procesión constante de tesis y antitesis y vemos que estas últimas se presentan siempre como nuevas síntesis que en realidad no son. El desarrollo de los partidos, más que ninguna otra esfera de la vida política, despliega una evolución dinámica. No hay aquí, como ocurre en la metafísica hegeliana con la síntesis última, un reposo final, ninguna oscilación armónica del péndulo como la que se supone con frecuencia que es una *ley de la política,* sino un cambio constante, en una u otra dirección que no presenta nunca un retorno al punto de partida. Hemos citado aquí la opinión que sostiene Friedrich en este punto.

La actividad desarrollada por los partidos se manifiesta en distintas direcciones:

a) Los partidos permiten ante todo al individuo participar en la gestión de los asuntos públicos, actuando de intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno. El partido reúne las fuerzas individuales —impotentes en estado de aislamiento— y las reviste de poder público coordinando y fundiendo aquellos elementos individuales. Según Ruiz del Castillo, los partidos políticos han sido los únicos que han permitido asociar el individuo al Estado en los momentos críticos en que, subvertidas las relaciones de la vieja sociedad y quebrada la estructura orgánica de los poderes tradicionales, la vida política hubo de asentarse sobre un montón de átomos individuales. Los partidos suministraron los nuevos cuadros de organización, hicieron posible la agrupación de opiniones semejantes y con ella la representación en las Asambleas y el desempeño de las funciones de gobierno, aspiración de todo partido.

Sobre lo mismo es importante consignar que según Burdeau, precisamente la razón de ser de los partidos consiste en reunir y coordinar las reacciones individuales frente a los problemas impuestos por la vida política, y unirlos después con miras a una acción común. La formación del partido puede ser espontánea o concertada, puede corresponder a un objeto duradero o a una preocupación pasajera, puede interesar al conjunto de la colectividad o concernir sólo a ciertas categorías sociales; estas diferencias no afectan a la naturaleza de los partidos, son siempre la puesta en práctica de tendencias dispersas en el grupo.

b) Los partidos actúan como representantes de la voluntad popular, y en este sentido procuran encuadrar la opinión pública confiriendo sentido al principio democrático del acuerdo entre gobernantes y go-

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

bernados. Entre los partidos y la voluntad popular se da una mutua interacción, de modo que, como acota Duverger, cada sistema de partidos constituye un cuadro impuesto a la opinión, que la forma al mismo tiempo que la deforma. En las Asambleas se valoran los partidos como intérpretes fieles de la voluntad del pueblo, independientemente de la fidelidad con que la traducen. Esta misión representativa de los partidos actúa a través de sus funciones electorales, a las que nos referiremos más adelnte.

c) Los partidos políticos son también instrumentos de educación política en cuanto introducen la disciplina en el grupo, sobre todo a través de la propaganda. Para prestarse a la afiliación a un partido, los ciudadanos deben renunciar a todo lo que, en sus convicciones, se halla afectado por un coeficiente demasiado personal. Son llevados a una especie de examen de conciencia que confronta sus propias concepciones con la doctrina, las tesis y los programas del partido. Por una parte, abandonan ciertas preferencias individuales que no caben en un tema de acción colectiva; por otra, aceptan ciertas directivas en las que ni siquiera habían soñado.

d) Los partidos políticos conducen, de modo crítico, la actividad del gobierno: son los motores de la vida política, que traducen un modo de pensar en una actividad política eficaz. Gobernar, se ha dicho, es transformar la voluntad de los partidos en decisión estatal.

Sobre esta materia, escribe Lévy-Bruhl (referido a la función política de los partidos) que los miembros de un mismo partido tienen un punto de vista común sobre el gobierno de la ciudad o de la nación. Es claro que esta comunidad de puntos de vista se encuentra con más frecuencia entre los hombres que llevan un mismo género de vida... pero el partido político está lejos de coincidir *exactamente* con una clase social. La noción misma de política presupone una doctrina, pero si la doctrina es la base del partido, no basta para dar una idea completa del mismo. Los partidos políticos —incluso aquellos que nacen en círculos intelectuales— no son académicos. Se dirigen a la acción. Intentan apoderarse del poder, y, si lo detentan, procuran mantenerlo.

e) Los partidos desarrollan también una actividad de coordinación de los órganos constitucionales, favoreciendo la colaboración de los mismos y manifestándose como instrumento vinculante de los distintos organismos, sobre todo del Parlamento y del Gabinete (todo ello referido a un sistema parlamentario de gobierno).

Es así como podemos decir que si un partido está en mayoría en el Parlamento, formará por sí solo el Gabinete; en caso contrario los partidos mayoritarios formarán una coalición sobre la base de un acuerdo relativo, no sólo a la distribución de las distintas carteras, sino también al programa común en torno al cual se proponen colaborarar. (Situación que puede presentarse y en el hecho se presenta, en países con un sistema multi o pluripartidista de partidos, y un régimen presidencial o parlamentario de gobierno). Para sostener esta afirmación, podemos citar al actual sistema chileno: Presidente, elegido sobre la base de una coalición de partidos políticos en torno a un Programa; repartición de Ministerios proporcionalmente a los partidos ejes de la combinación.

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

f) Por último, en cuanto a las funciones políticas, creemos necesario destacar que los partidos ejercen también funciones técnicas y administrativas. Entre las primeras cabe mencionar las encomendadas a comisiones, centros de estudios, las relativas a la lucha política, a las elecciones, a la propaganda, etc. Y entre las segundas figuran las relativas a la propia conservación del partido, o sea, a su estructura interna y la percepción de medios económicos necesarios para su acción.

VI. FUNCION ELECTORAL DE LOS PARTIDOS

Es misión primordial de los partidos organizar las elecciones, designando a los candidatos y estructurando su mecanismo. La actual legislación electoral contemporánea, particularmente la alemana de 1953, tiende a conseguir una representación de los partidos más que de los electores, pudiendo sostenerse que el mandato imperativo que reciben diputados y otros representantes no es, en la práctica, del electorado, sino del partido. Tal es, por lo demás, la opinión de Fraga Iribarne.

Es útil hacer presente, en este aspecto, que si bien aparentemente y bajo el punto de vista político son los artífices de la votación, organizando asambleas, realizando labor de propaganda entre las masas, induciendo a los electores a votar por determinadas listas y candidatos, son, en cambio, *jurídicamente extraños* al acto de la votación, que se realiza exclusivamente por el cuerpo electoral.

El ejercicio de la función electoral plantea, en relación con los partidos, tres órdenes de problemas fundamentales: a) la representación de la opinión; b) la designación de los candidatos; y c) la influencia de los sistemas electorales.

a) *El encuadramiento* de la opinión pública por los partidos ofrece graves inconvenientes, debido a que aquella jamás se deja agotar por los organismos que la canalizan (partidos, régimen electoral, propaganda, etc.). Los partidos *imponen* a la opinión unos cauces externos que ofrecen de la misma una visión incompleta, relativa y deformada.

No se puede afirmar que un sistema de múltiples partidos, originado por la representación proporcional, exprese mejor la opinión que un bipartidismo engendrado por el escrutinio mayoritario: la expresa de otra manera. En el primer caso el acento se coloca sobre los matices; en el segundo, sobre las grandes aristas fundamentales. Sin embargo, en el decir de Duverger, ambas imágenes son igualmente verdaderas.

El elector, al participar en el ejercicio del derecho de sufragio se encuentra con numerosas limitaciones *de jure* (restricciones al derecho electoral activo y pasivo) y *de facto* (designación previa de los candidatos por el partido), que deforman considerablemente la verdadera opinión pública. Los resultados numéricos de las elecciones no reflejan la opinión real, sino que son simplemente uno de los medios que la expresan, siempre de modo imperfecto. Existe gran diferencia entre la íntima opinión de los electores y los postulados programáticos del partido al que ofrecen su voto. Cuando el partido realiza la misión de coagular la masa informe y gelatinosa de las opiniones particulares, for-

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

zosamente debe alejarse de la verdadera expresión de la voluntad popular.

Se produce también una deformación de la opinión real cuando no existe una proporcionalidad entre el número de sufragios y el número de puestos. Sólo la aplicación de la representación proporcional en una circunscripción única podría ofrecer un paralelismo entre la opinión real y la reflejada, pero las técnicas electorales generalizadas (reparto de restos o derrames, alianzas, etc.) determinan una divergencia entre una y otra.

Espontáneamente, los partidos políticos son un producto de la opinión pública; su desviación empieza cuando pretenden crearla artificialmente, es decir, cuando por su propaganda, su agitación, su interpretación tendenciosa de los hechos intentan sustituir el pensamiento individual por consignas elaboradas por los dirigentes. Entonces el partido, en lugar de estimular la reflexión personal, la debilita o la anula. Es así como autores han llegado a preguntarse, ¿qué es un partido, sino una máquina de pensar en común, en grupo, por orden, es decir, la muerte del pensamiento? Nótese la acentuada concepción liberal individualista que muestra el autor. Concepción que se trasluce, asimismo, en la defensa de Burdeau al decir, el partido político, como todas las fuerzas sociales, debe estar al servicio del hombre. Si se convierte en un fin en sí, aplasta rápidamente al individuo bajo un confusionismo destructor de la autonomía humana. Los partidos pasan a constituirse en máquinas y, en efecto, plantean el problema de la máquina: esclaviza al hombre o individuo, o lo libera. La opción no puede resolverse favorablemente si no sabemos dominar la máquina.

En síntesis, podemos decir que entre la voluntad de los electores y el programa de los partidos es imposible que se dé una identidad absoluta, pues, por norma general, aquéllos ofrecen su voto teniendo en cuenta una cuestión concreta o un problema contingente mucho más que la doctrina general de un partido. La relativa indiferencia del elector con respecto a la doctrina de los partidos, y la atracción que, por el contrario, ejerce la postura que adoptan frente a un problema determinado, son hechos bien conocidos por los especialistas de la propaganda. Utilizan estas actitudes del cuerpo electoral en favor de la estrategia del partido, procuran formar la conciencia política del elector de tal manera que, atraído por un rasgo concreto del programa, llegue a adherirse a la concepción del mundo propia del partido. De ahí que pueda decirse que los partidos son a la vez un aparato fotográfico que registra las voluntades populares y un aparato proyector que las forma.

b) En cuanto a la *designación de los candidatos,* es una función que de ordinario les corresponde a los partidos, aun cuando, frecuentemente, el ordenamiento jurídico le desconoce esta función y se la encomienda a los simples grupos electorales. Incluso en los casos en que esta potestad se atribuye directamente a los partidos como ocurre en Dinamarca y en algunos Estados de USA, el ejercicio de dicha actividad electoral se considera no como una función estatal, sino simplemente como una función pública atribuida a los miembros del cuerpo electoral.

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

La designación de los candidatos puede realizarse de acuerdo a diversos sistemas, que varía teniendo en cuenta, fundamentalmente, la intervención que en los mismos tienen diversas categorías de miembros de los partidos (electores en general, adheridos o simpatizantes, o simplemente los dirigentes).

1) Antiguamente, la designación de los candidatos se realizaba secretamente por un comité restringido de los dirigentes del partido. Reflejaba de esta manera, la estructura oligárquica de los partidos.

2) Los partidos socialistas introdujeron la costumbre de designar a los candidatos a través de la participación, directa o indirecta, de todos los afiliados al partido. La diferencia enorme entre el número de afiliados y el número de electores ofrece un flanco débil a este sistema que supone una cierta perfección del precedente. Así, por ejemplo, en los EE. UU. de N. A., este método de *nominación* (nomination), llamado de convención (convention, reunión de delegados del partido designados por los adheridos o afiliados), sustituyó al que hemos enunciado en el número 1, y rigió prácticamente todo el siglo XIX.

3) La participación de todos los electores en la designación de los candidatos, se inicia también en los EE. UU. de N. A. a través de la técnica de las *primarias* o elecciones previas que se celebran en el seno del partido para nombrar al candidato que debe representarlo en las elecciones definitivas. En las primarias, el elector no puede escoger libremente al candidato, sino elegir simplemente al que prefiere entre los que figuran en la candidatura elaborada por el partido (se llaman preprimarias las actuaciones del comité del partido para designar los candidatos a la candidatura).

La casi totalidad de los Estados de EE. UU. de N. A. ha adoptado el sistema denominado *Direct Primary* (Connecticut constituye la excepción), ya sea en forma cerrada (closed), abierta (open) o *non partisas*. *En las primarias cerradas,* sólo los electores del propio partido (previamente registrados) pueden participar en la designación de sus candidatos entre los que figuran en la candidatura de los partidos correspondientes. *Las primarias abiertas* (se celebran en cinco Estados) no suponen ninguna afiliación previa, y en ellas, cada elector recibe dos candidaturas, una democrática y otra republicana, decidiéndose por la que le convenga (con ello se abre la posibilidad de realizar diversas maniobras, como por ejemplo, votar a los peores candidatos del partido contrario). *En las non partisas* (Estados de Minnesota y Nebraska) existe una candidatura única, en la que figuran todos los candidatos sin hacer mención del partido al que pertenecen.

Si los partidos desempeñan un papel esencial en la primera fase de las operaciones electorales (designación de candidatos), influyen, asimismo, en la segunda fase (elección definitiva de los candidatos), a través de una doble acción, directa e indirecta. En el primer sentido —acción directa— la influencia se manifiesta sobre todo en regímenes autoritarios (el candidato se elige plebiscitariamente); en la acción indirecta, la actuación del partido se manifiesta mediante la propaganda.

Al respecto dice Duverger:

Los primeros partidos políticos fueron organizaciones puramente electorales, cuya función esencial consistía en asegurar el éxito de sus candidatos; la elección era el fin y el partido, el medio. Más tarde, el

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

desarrollo de las funciones propias del partido, en cuanto organización capaz de actuar directamente sobre la vida política, condujo a utilizar la elección al servicio de la propaganda del partido. Una campaña electoral ofrece medios de acción excepcionales sobre la opinión: en ciertos países, los candidatos tienen derecho a locales para celebrar gratuitamente sus reuniones, a la publicación y distribución de sus programas por los servicios oficiales, a la utilización de la radio y televisión nacionales, etc. Por otra parte, el público se encuentra en un período de receptividad particular con relación a la política: el problema está mejor abonado que nunca para favorecer la influencia de los microbios partidistas. De tal manera que, con el desarrollo de nuestra sociedad y el desenvolvimiento del "arte" de la política, la situación primitiva ha quedado invertida: en lugar de utilizarse a los partidos para asegurar el éxito electoral, se utilizan las elecciones para asegurar el crecimiento de los partidos: el partido se ha convertido en el fin y la elección, en medio. Tal opinión, que compartimos, en parte, es de Maurice Duverger.

c) Por último, debemos señalar que existe una estrecha relación entre los *sistemas electorales y el número de partidos.* A largo plazo se produce una acción lenta de aquellos sobre éstos. Ha sido Duverger quien ha resumido esta materia, enunciando al respecto tres leyes sociológicas:

1) La representación proporcional aplicada en su forma integral tiende a la formación de partidos múltiples, rígidos e independientes pues toda minoría, por débil que sea, tiene asegurada una representación. No debe olvidarse que el fundamento de la representación proporcional, originariamente, tiende a que se reflejen todas las tendencias existentes en el país.

2) El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a la formación de partidos múltiples, flexibles y dependientes: múltiples porque la segunda vuelta permite a cada partido una actividad de tanteo en la primera sin provocar su derrota, y dependientes, porque la segunda vuelta en su técnica, conduce a las alianzas.

3) El escrutinio de vuelta única conduce al dualismo de partidos, pues la simplicidad del sistema mayoritario obliga a los partidos de tendencias análogas a agruparse en grandes bloques, so pena de ser aplastados.

Sin embargo, estas leyes resumidas por Duverger no deben ser aceptadas en términos absolutos, máxime teniendo en cuenta que la acción del sistema electoral se manifiesta a largo plazo.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA PARA LECTURA

Amunátegui, Gabriel: "Los partidos políticos". Santiago de Chile, 1952.

Burdeau, Georges: "La democracia". Ariel, Barcelona, 1960 (hay edic. post.).

Artículo: Consideraciones acerca de los partidos políticos
Revista: Nº158, año XL (En-Dic, 1972)
Autor: Mario Muñoz Alvial

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Duverger, Maurice: "Los partidos políticos". Ariel, Barcelona, 1968.
"Introducción a la política". Ariel, Barcelona, 1968.
Laski, Harold: "Introducción a la política". Siglo xx. Buenos Aires, 1970.
Linares Quintana, S,: "Los partidos políticos, instrumentos de gobierno" Claridad, Buenos Aires, 1945.
Lucas Verdu, P.: "Algunas consideraciones sobre los partidos políticos y grupos de presión en la Comunidad internacional". Revista Es pañola Derecho Internacional, 1953.
Michels, Robert: "Los partidos políticos. Un estudio sociológico sobre las tendencias oligárquicas de la democracia moderna". Amorrotu, Buenos Aires, s/f.
Neumann, Sigmund: "Partidos políticos modernos". Tecnos, Madrid 1967.
Xifra Heras, J.: "Formas y fuerzas políticas". Bosch, Barcelona, 1958.
Jiménez de Parga, M.: "Formas constitucionales y fuerzas políticas". Tecnos, Madrid, 1961.
Revistas: American Political Sciencie Review, March 1958, April 1958, March, 1960.
Worlds Politics, April, 1958.

NOTA DEL AUTOR: El presente trabajo ha sido desarrollado tomando como base para las consideraciones, la "actual" realidad de los partidos en las democracias occidentales. Esperamos, en el futuro, poder realizar estas mismas consideraciones sobre la actuación de los partidos políticos en otros sistemas democráticos.