

PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA REAL

Por Miguel Herrero de Miñón

También se llega a una situación antidemocrática cuando la sociedad que habrá de predominar sobre el Estado se estatifica y no es otra cosa que el Estado mismo

EL problema que trato de abordar en estas páginas es el de cómo garantizar que el actual Estado de Partidos no deje de ser un Estado efectivamente democrático. Es decir, cómo los partidos políticos pueden ser instrumentos útiles de la democracia y no grilletes para la misma.

Para ello será necesario tomar conciencia clara de lo que la democracia es, así como de la función que en ella tienen hoy día los partidos políticos; de cuáles son los riesgos que para la democracia los partidos suponen, y, por último, de cómo tales riesgos pueden ser conjurados.

La cuestión es de la más candente actualidad, puesto que España es un Estado de Partidos, y, a mi juicio, no puede dejar de serlo si, como es de desear, ha de seguir siendo un Estado democrático. Pero es un Estado de Partidos donde, como es propio del carácter nacional, siempre proclive al exceso, la patología del sistema, la llamada por algunos partitocracia, no es un abuso, sino que es el más generalizado de los usos políticos, con el consiguiente perjuicio de la democracia, a la que los propios partidos están llamados a servir.

Sin embargo, el problema no es sólo español, por lo cual antes de proponer algunas medidas aplicables a España haré unas consideraciones que por su índole teórica pretenden referirse no tanto a casos particulares de éste o aquel partido como al «tipo» del funcionamiento partidista en un Estado de Partidos. Quien no pretenda acercarse al tipo no debe darse por aludido.

Para ello utilizaré una serie de conceptos generales de la Teoría del Estado y de la ciencia política, que doy por sabidos, y de referencias doctrinales que, por conocidas, renuncio a puntualizar.

Democracia = protagonismo de la sociedad

La democracia política no es sólo el gobierno de la mayoría, aunque no hay democracia sin gobierno mayoritario. Tampoco es mero diálogo de aquélla con las minorías, aunque este diálogo sea fundamental a la vida democrática. Es algo más: el control del Estado por la sociedad, de los gobernantes por los gobernados.

Por eso la democracia se niega cuando se afirma la preeminencia del Estado sobre la sociedad. Pero, lo que es más importante a los efectos de este ensayo, también se llega a una situación antidemocrática cuando la sociedad, que había de predominar sobre el Estado, se estatifica y no es otra cosa que el Estado mismo.

Así ocurrió con el fascismo italiano, donde, tras afirmar la primacía de la Nación, sólo se concebía a ésta en el Estado. Cuando se mantiene que «todo en el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado», resulta que es el Estado quien domina todo lo demás, y la estatificación de la sociedad, manifiesta en la conversión de las corporaciones profesionales en órganos estatales, lleva

ineluctablemente a lo que un autor ilustre subrayó como rasgo esencial del fascismo: la hipertrofia del mando.

En una democracia que excede los límites del concejo abierto, el control de la sociedad sobre el Estado tiene lugar a través del sufragio y las instituciones representativas. Por lo tanto, quiebra la espina dorsal de la democracia un sistema en el que los representantes de la sociedad no son quienes gobiernan el Estado, sino los agentes del Estado quienes asumen la representación de la sociedad.

Ello nos lleva a la gran oposición en torno a la cual giraron desde la Revolución Francesa hasta el constitucionalismo democrático de la primera posguerra, las mayores polémicas de la teoría europea del Estado. Quienes propugnaban la democratización del Estado, todavía monárquico (el *Obrigkeitsstaat*) defendían el predominio de la representación parlamentaria elegida por la sociedad, mientras que quienes se oponían a tal democratización en nombre del *Obrigkeitsstaat* mantenían que la representación del Estado no correspondía a los elegidos por la sociedad, sino al propio orden de dominación representado por el Monarca y quienes jerárquicamente dependían de él, los funcionarios. A la democracia emergente se oponía la burocracia resistente.

En principio, el triunfo de la democracia en lo que Boris Mirkin-Guetzevitch denominó «Nuevas tendencias del Derecho Constitucional» pareció optar por la sociedad frente al *Obrigkeitsstaat*. Pero mi tesis es que, hoy día, una nueva burocracia, la de los partidos políticos, vuelve a controlar el Estado excluyendo de él a la representación social. Y en ello consiste una amenaza de regresión antidemocrática.

Los partidos indispensables

En una democracia de masas como es la actual, la participación política sólo es posible merced al concurso de los partidos.

La vida pública actual o se «organiza», esto es, se articula a través de organizaciones, o no es. Así ocurre con el ejercicio de los más individuales derechos humanos —¿qué es la libertad religiosa sin Iglesias o la educación sin libertad de centros docentes?—, y ello es aún más evidente en cuanto a unos derechos democráticos cuantitativamente masificados por el crecimiento demográfico



Revolución Francesa.
Ejecución de Luis XVI

y la extensión del sufragio. La generalización de las opciones políticas mediante la integración de múltiples demandas concretas, la articulación de las afinidades ideológicas, la movilización de los electores, con lo que ello supone no sólo de propaganda sino de formación y de información, sólo es posible merced a las organizaciones llamadas partidos políticos.

Nuestro sistema político es un sistema «organizacional», fruto de una sociedad organizacional ella misma, donde las organizaciones constituyen las grandes vertebraciones y articulaciones de la convivencia. El sistema político, como la sociedad misma, se ha corporativizado, y propugnar ahora un sistema democrático sin partidos sería tan utópico y peligroso como defender el régimen de asamblea como paradigma institucional, o el recurso habitual a la democracia directa. El «pluralismo democrático» que nuestra Constitución reconoce como valor superior (art. 1) exige un pluralismo de partidos políticos tal como éstos se definen en la propia Constitución (art. 6), entre otras varias.

Este es el fundamento del llamado Estado de Partidos, que no es otro sino aquel Estado democrático en el cual el protagonismo político lo han asumido los partidos como tales, no sólo reconocidos sino constitucionalizados.

Ahora bien, cuando el orden por concurrencia en el que la democracia consiste se convierte en ♦♦♦

Hoy en día, una nueva burocracia, la de los partidos políticos, vuelve a controlar el Estado, excluyendo de él a la representación social

ENSAYOS

El sistema político, como la sociedad misma, se ha corporativizado, y propugnar ahora un sistema democrático sin partidos será tan utópico y peligroso como defender el régimen de asamblea como paradigma institucional, o el recurso habitual a la democracia directa

32 Congreso del PSOE



una concurrencia entre sólo partidos, ya se explique esto por factores sociológicos o por razones lógicas, los grandes conceptos que articulaban la teoría clásica del Estado quiebran. Así, por ejemplo, como señala Leibholz, se diluye el concepto de representación; las elecciones se transforman en una opción entre candidaturas que el sistema proporcional refleja con precisión —o corrección— aritmética; reaparece el mandato imperativo que vincula al diputado a su partido al margen del mismo electorado, para lo cual se utiliza el sistema de listas cerradas; el Parlamento entero se reduce a una mera junta de portavoces, y el debate no es ya un proceso dialéctico de revelación de la razón sobre la base de la creencia en el valor divino del diálogo y la palabra, sino la fijación de las posiciones previamente acordadas en el seno del Grupo Parlamentario o de su dirección.

Todo ello obliga a una reformulación de las categorías así puestas en tela de juicio, sobre la base de que el protagonismo de los partidos políticos da un sentido nuevo a las antiguas instituciones o es capaz de generar otras nuevas.

Baste pensar en que el viejo principio de separación de poderes, en un Estado de Partidos, no

significa ya una distinción entre las competencias de órganos distintos, sino el reconocimiento del pluralismo de partidos como exponente del pluralismo democrático. No es tanto el diálogo ante el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que ambos han de responder a la mayoría de un mismo partido, sino el diálogo entre la mayoría gobernante y las restantes minorías o, en un sistema más simple, entre el Gobierno y la oposición.

Semejante trastrueque de la Teoría del Estado clásica ya no puede ser negada y debería haber supuesto una constitucionalización, no sólo de los partidos, como ya anunciara Triepel, sino de la democracia interna de los mismos, puesto que es en su seno donde debiera darse el libre debate y la participación en que la democracia se realiza. No es éste, sin embargo, el debate de hoy, en virtud de procesos y razones que más adelante se esbozan. Porque lo que ahora interesa es el examen de si el sistema político al que tales nuevas categorizaciones corresponden es, o, mejor aún, puede seguir siendo democrático, y ello requiere ciertas puntualizaciones que a continuación haré. Pero antes es bueno señalar cómo el mismo nuevo significado que el Estado de Partidos obliga a dar a viejas instituciones se aparta notablemente de su sentido democrático y engarza curiosamente con la lógica del Estado autoritario.

Baste como ejemplo mencionar el caso de las elecciones, que en buena doctrina democrática suponen designar a quien ha de representar, aunque sin vincularlo por apoderamiento alguno, sino con los poderes de representación legal que la Constitución le atribuye (mandato representativo frente a imperativo). En el Estado de Partidos el diputado no representa sino al propio partido que le designa, controla y, como se ha pretendido y en casos extremos conseguido, puede llegar a destituirle, mientras que es la candidatura del partido en cuestión quien recibe la confianza que se manifiesta en el voto de los electores.

Ahora bien, ello supone dos innovaciones de resonancia muy arcaica. Por una parte, reaparece el mandato imperativo que el constitucionalismo democrático había hecho desaparecer y que es propio de las antiguas representaciones gremiales y estamentales, con lo cual los partidos parecen recuperar el protagonismo de los antiguos cuerpos intermedios, incompatibles con el moderno Estado constitucional y su hábitud de lo general.

Por otra, la articulación de una representación que viene de arriba, del propio partido, y una confianza que se expresa desde abajo, esto es, el electorado, ha sido la piedra clave de la pseudore-

presentación propia del autoritarismo acuñada por Sieyès en los albores del Estado napoleónico.

Los malos usos de los partidos

Estas en apariencia extravagantes —pero a todas luces evidentes— concomitancias de la representación en el Estado de Partidos debieran hacer meditar sobre su discutible salud democrática, porque revelan algo más que abusos en el Estado de Partidos. Revelan un mal uso de la democracia al que los partidos están abocados si no se introducen correctivos. Y ese mal uso no consiste en el hecho de que «el lugar de la democracia clásica, parlamentaria y representativa haya sido ocupado por una democracia de partidos, fundamentalmente distinta en su estructura» (Leibholz), sino en que tal estructura puede ser antidemocrática. Y lo será si, cualquiera que sea su calificación jurídica —y hay algunas que abundarían en la dirección señalada—, el partido no es un cauce de expresión de la sociedad, sino un instrumento de poder sobre la sociedad. Una institución pública, pero que ya no es neutral, como de otros poderes públicos puede aún exigirse; con una burocracia como la estatal, pero incontrolada en su selección y en su gestión; financiada con recursos de todos, pero a la que sólo unos pocos tienen acceso. En caso tal —y es difícil negar que ésta es la situación actual—, los partidos políticos habrían llegado a erigirse entre la sociedad y el Estado como nuevo estamento de privilegiados; un estamento que excluye el protagonismo político de la sociedad al asumirlo y ejercerlo en exclusiva; que presiona al Estado en nombre de la sociedad, pero en interés propio; que controla el poder del Estado y lo ejerce sobre la propia sociedad. Que al monopolizar el «pluralismo democrático» lo esteriliza como valor superior.

La estamentalización

¿Cuál es la razón de este mal uso de los partidos políticos? A mi juicio, puede y debe expresarse en una palabra: estamentalización.

En efecto, sabido es, desde los estudios ya clásicos de Ostrogorski y Mitchell, que los partidos tienden a organizarse no sólo oligárquicamente

sino de forma burocrática. Y conocida es la tensión entre la dirección parlamentaria del partido, de suyo minoritaria, pero aristocrática, representativa y abierta a la sociedad, y la dirección también minoritaria del partido, pero oligárquica, burocrática y, por lo tanto, más cerrada a la sociedad que quienes han de ir periódicamente a buscar sus votos y se ocupan de resolver sus asuntos.

Cuando triunfa la jerarquización en pro de una oligarquía burocrática, se abre la vía hacia la estamentalización del partido, entendiéndola como tal la identificación entre servicio o función y privilegio y la protección de éste mediante el hermetismo de sus titulares.

En efecto, Weber denomina «estamento» al grupo que, dentro de la sociedad, reclama de modo efectivo el monopolio de poderes públicos, excluyendo de ellos al resto de la sociedad, y, en consecuencia, separándose de ella.

Como es bien sabido, la tentación estamental es propia de cualquier grupo que, como tal, ejerce una función y que llega a considerarla de su propiedad, ejerciéndola no para el fin global que le era propia, sino en su propio interés. La historia administrativa está llena de ejemplos al caso, y la teoría de la organización califica tales fenómenos como un desplazamiento de los objetivos de lo final hacia lo instrumental, esto es, de los fines institucionales a las finalidades propias de los agentes encargados de representar a la institución.

Y esto es precisamente lo que ocurre en los modernos partidos, que, de ejercer una fracción de soberanía, pasan a creerse su propietario, y cuya burocracia, a su vez, asume de modo cada vez más excluyente el propio poder que el partido intenta.

En virtud de este proceso, el partido se aísla de la sociedad y llega a considerarse un todo al margen de ella. Así ocurrió, por otras razones, en los partidos que pretendían, en nombre de una clase marginada, impugnar revolucionariamente la sociedad. Pero la experiencia más reciente demuestra que todos los partidos, y los de centro o derecha no menos que los de izquierda, son capaces de desarrollar actitudes semejantes. La propia organización, e incluso las denominaciones de los partidos, calcan la del Estado no tanto por considerarse al servicio del poder, sino dueños de él. Cuando de partidos en la oposición se trata, el fenómeno es más llamativo, porque el calco de cargos y denominaciones expresa su voluntad no tanto de alternativa cuanto de contrapoder.

Tal era la verdad profunda de las tesis de Carl Schmitt cuando señalaba el riesgo de transformar ♦♦♦

En el Estado de Partidos el diputado no representa sino al propio partido que le designa, y, como se ha pretendido y en casos extremos conseguido, puede llegar a destituirle, mientras que es la candidatura del partido en cuestión quien recibe la confianza que se manifiesta en el voto de los electores

ENSAYOS

La estamentalización de los partidos se agrava y acelera cada vez más porque los partidos políticos tienen los instrumentos para eliminar las inhibiciones a este proceso, aumentar sus privilegios y con ello separarse más y más de la sociedad

el pluralismo democrático en pluralidad de partidos totalitarios. Y no tanto, pienso yo, porque se trate de partidos con ideología totalitaria —que ya nadie confiesa— o incluso con tentación totalitaria —difícil de desarrollar en nuestra sociedad—. Ni siquiera, como se utiliza el término en sociología política, porque se trate de partidos que comprenden al militante en todas sus dimensiones al proporcionarle una cosmovisión global, y las instituciones a ella correspondientes. Sino porque se consideran un todo social a sí mismos y no el mero cauce abierto a parte de este todo. El único paralelo que la sociología ofrece es el de las sectas religiosas.

Como al comienzo de esta reflexión señalé, semejante tendencia estamentalizadora es común a muchas organizaciones; pero en los partidos políticos resulta más aguda al ser jueces y parte en su posible corrección.

En efecto, el moderno Estado democrático combate el estamentalismo por doquier, e incluso se ha acuñado para ello una palabra con funciones de impropio: el neocorporativismo. En su virtud se condena al corporativismo de los funcionarios, de los jueces, los militares, los eclesiásticos, los profesionales liberales, etc. Las organizaciones colegiales de una profesión, a poco que insistan en controlar el nivel y condiciones de su ejercicio, son tachados de corporativistas. Y para combatirlo se dictan normas que quiebran el monopolio de la función, los privilegios que les son inherentes, su autorregulación y, desde luego, toda tendencia a la apropiación.

Ahora bien, en el caso de los partidos políticos su dominio del Gobierno y del Parlamento les lleva a evitar normas tales con relación a su propio caso, cuando no a fomentar sus tendencias corporativas mediante un incremento de privilegios económicos, empezando por la financiación pública, sociales y jurídicos, y la eliminación de los controles que pudieran establecerse sobre su propia organización y vida.

En España abundan por doquier ejemplos de este proceso: algunos caricaturescos como cuando de privilegios procesales se trata; otros extremadamente costosos, como es el caso de la financiación, y otros verdaderamente paradigmáticos. Así, cuando se elaboró en el Congreso de los Diputados la vigente Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, yo intenté, mediante las correspondientes enmiendas, atribuirle competencia para garantizar la democracia interna de los partidos políticos, sin otra pretensión que hacer efectivos los principios consagrados en el artículo 6 de

la Constitución. Pero todos los grupos parlamentarios sin excepción, como interesados que estaban en escapar a tal control y desarrollar libremente sus proclividades oligárquicas, se pusieron fácilmente de acuerdo para rechazar tales enmiendas, claro está, sin aportar al debate justificación alguna.

Estos ejemplos y otros muchos que pudieran darse revelan un fenómeno clave. Los partidos desarrollan una tendencia a apropiarse del poder que detentan, y en ello consiste la estamentalización. Pero, además, son el único estamento que no detenta un poder sectorial sobre una función o profesión concreta, sino sobre el poder político global. Y al ser éste el único que puede poner freno a la estamentalización, en este caso sirve de apoyo a la misma. La estamentalización de los partidos se agrava y acelera cada vez más porque los partidos políticos tienen los instrumentos para eliminar las inhibiciones a este proceso, aumentar sus privilegios y con ello separarse más y más de la sociedad.

Conocida es la frase de Weber según la cual los funcionarios que escriben sobre los asuntos tienden a querer decidir sobre los asuntos de los que escriben. Pero en el caso de los partidos políticos de la democracia actual, que sólo tiene parangón en latitudes temporal o espacialmente muy lejanas, resulta que los funcionarios de los partidos que escriben y quieren decidir sobre un asunto deciden nada menos que sobre las leyes, entre otras las propias leyes reguladoras de los partidos, y, naturalmente, deciden en pro de su propio poder oligárquico y burocrático.

Los efectos de semejante proceso son muy diversos, y todos ellos notablemente antidemocráticos, pero baste ahora destacar sólo dos.

a) Por una parte, el hermetismo de los partidos ante la sociedad civil los aparta de las preocupaciones de los ciudadanos. Los discursos de muchos políticos, especialmente de los llamados «hombres de partido», poco o nada dicen a las mujeres y a los hombres de carne y hueso que andan por la calle y se dedican a actividades múltiples y complejas, llenas de problemas a los que el partido es ajeno. La mejor prueba de lo dicho es la atención decreciente que las declaraciones de los partidos suscitan en la ciudadanía.

Ahora bien, la lejanía respecto de las preocupaciones sociales lleva, sobre todo en una época como la nuestra, caracterizada por la disolución de las grandes tensiones ideológicas, a que los partidos se definan en realidad por una voluntad de poder cada vez más cruda. Buscan medrar

para mandar, porque el mando les permite fortalecerse y mandar más. La finalidad de para qué se quiere el poder les parece evidente, pero por ello la declaran cada vez menos.

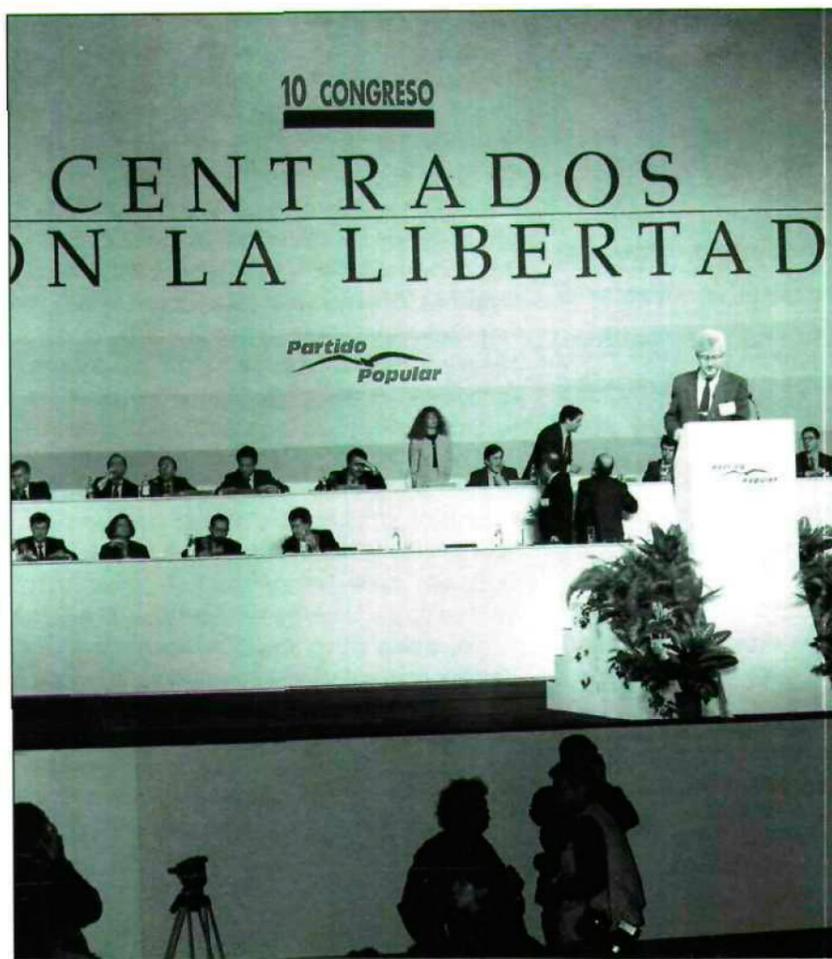
Sin duda, para repetir los términos de Meinecke, su «cratos», como todo «cratos», engendrará un «ethos», pero en no mayor grado que en el caso del Príncipe renacentista a quien, con razón, los comparara, elogiosamente por cierto, Gramsci. Los partidos, como los tiranos al asalto de la Signoria, compiten por el poder sin otra explicación que su propia voluntad de poder, y lo demás, si se da, se dará de añadidura.

En consecuencia, no cabe ya, como se decía en los orígenes del moderno Estado de Partidos, creer que éstos expresan el pluralismo asimétrico y dinámico de la propia sociedad, la divergencia de sus intereses y que su concurrencia por el poder, por brutal que sea, no hace sino reflejar e instrumentar la conflictividad propia de una sociedad compleja. Se trata más bien de intereses autónomos de los propios partidos, esto es, de sus cuadros y de sus dirigentes, que pretenden conseguir cuotas de poder.

Para comprobarlo baste atender al paupérrimo contenido ideológico de las últimas campañas electorales, la ocasión en que precisamente más se solía cuidar los aspectos programáticos de la propaganda. Y a las declaraciones cada vez más frecuentes de los dirigentes políticos sobre sus intenciones de llegar al poder o de conservarlo, sin preocuparse en absoluto de explicar o de justificar para qué lo quieren.

Más aún, es habitual en las diferentes latitudes políticas oír a los más audaces estrategas del partido que para vencer a quien está en el poder hay que copiar sus métodos. Unos métodos, por otra parte, que el rival imitador no deja de tachar como abusivos. El resultado reducido a la obtención del poder es lo único que importa, como fin en sí, y ante ello se desvanece tanto lo que debiera trascenderlo, su utilidad, como lo que debiera condicionarlo, los medios para conseguirlo. Pero con ello, también, las diferencias entre los rivales se difuminan y tan sólo les separa la incompatibilidad de sus más que análogas apetencias. Como los príncipes de antaño, todos quieren Milán.

Ahora bien, el diálogo político entre tales interlocutores no puede versar más que sobre sus respectivas apetencias de poder, y el resultado más positivo de su acuerdo puede encontrarse en la distribución del botín en el que el poder consiste. Una prueba se tiene de ello en Estados de Partidos muy consolidados, como Italia, donde las más



que frecuentes crisis políticas no responden ni a la inversión de las alianzas parlamentarias ni a discrepancias programáticas, sino a redistribuciones de cuotas de poder en el seno de la coalición gobernante o de cada uno de los partidos que la integran.

b) De otro lado, la estamentalización de los partidos lo es de su oligarquía, y esto acentúa la llamada por Mitchell «ley de bronce de la organización», es decir, su tendencia a una estructura jerárquica y burocratizada.

Un estamento por definición es hermético —tal es uno de sus rasgos característicos— y es claro que en una organización política, en virtud de dicho hermetismo, tienden a primar los elementos burocráticos sobre los representativos, o, lo que es aún más grave, a atribuir la representatividad a la burocracia. La razón es fácil de comprender: el funcionario «de carrera» es mucho más distante y cerrado respecto de la sociedad que quien procede de la misma, o, al menos, en virtud del mecanismo electoral, ha de buscar periódicamente el apoyo social. En otra ocasión, al indagar la géne- ♦♦♦

10º Congreso del Partido Popular

Sin duda los partidos políticos pueden alumbrar liderazgos populares, cuya mera presencia a la cabeza del partido es garantía de una firme conexión con la sociedad, y en España hay tantas muestras de ello como en el resto de Europa

ENSAYOS

El remedio, pues, no consiste en eliminar el sistema de partidos, algo que en la práctica de nuestros días equivale a eliminar la democracia, sino de corregir el neo-corporativismo partidista, su tendencia a la estamentalización

sis del constitucionalismo autoritario, he dado ejemplos significativos de este fenómeno.

Ahora bien, si algo es disfuncional en una democracia son los elementos por definición no democráticos. Por ello la estamentalización del partido y de su cúpula tienden a transformar la ley de bronce en la que en más de una ocasión he llamado la «ley de hojalata». Esto es, no sólo el mando de unos pocos, sino de quienes no son los más capaces, o, mejor, son capaces de ciertas cosas que sólo sirven para dominar el aparato, celosamente vedado a la influencia de la sociedad, y convertirlo en único protagonista del poder.

La sociología de la organización en general y de la administración en particular puede proporcionar abundantes tipologías de tales funcionarios, de sus habilidades y tendencias, de sus pasiones y limitaciones. Pero prescindiendo ahora de todo ello, baste atender para comprobar lo dicho a la comparación entre los miembros de la ejecutiva, o, si se prefiere, al efectivo equipo de gobierno interior de cada partido con las figuras que la opinión pública considera más representativas del mismo partido en cuestión o, no digamos ya del sector social que el partido pretende representar.

Hecha esta comprobación, nada tiene de extra-

ño que los aparatos de los partidos, para fortalecer su posición de poder, a la vez que hacia fuera excluyen el protagonismo político de la sociedad, invadiendo con su propia burocracia no sólo las asambleas representativas, sino todos los controles horizontales nominalmente reservados a la sociedad civil, excluyen del gobierno del partido, primero, y del partido, después, a todo lo que puede hacer sombra a su propio poder. Rige así, como sombrío corolario de la ley de bronce transformada en ley de hojalata, una ley de Gresham del personal político en virtud de la cual la gente mejor se retrae, mientras la peor permanece.

Sin duda los partidos políticos pueden alumbrar liderazgos muy populares, cuya mera presencia a la cabeza del partido es garantía de una firme conexión con la sociedad, y en España hay tantas muestras de ello como en el resto de Europa. Pero por doquier existe la tendencia de las burocracias partidistas, sea a impedir que tales liderazgos lleguen al poder en el propio partido, sea a envolver en sus lianas y controlar, aun a costa de erosionar y limitar, a quien ya ha llegado.

Se repite así la tensión entre liderazgo y oligarquía que tan agudamente expusiera Bertrand de Jouvenel, según la cual la oligarquía es capaz de



Colegio electoral durante las elecciones en España. 26.5.91

preferir su control sobre el propio aparato de poder a la victoria del partido, en virtud de su apertura a un mayor apoyo social.

A pesar de todo lo dicho, quiero insistir en que los partidos políticos son una pieza indispensable de la moderna democracia de masas, sin que hasta ahora se haya encontrado un sustituto eficaz de los mismos, de manera que sin ellos no se organiza una verdadera participación ciudadana en la vida pública.

El remedio, pues, no consiste en eliminar el sistema de partidos, algo que en la práctica de nuestros días equivale a eliminar la democracia, sino de corregir el neo-corporativismo partidista, su tendencia a la estamentalización. En impedir que se aparten de la sociedad y sustituyan a ésta en su protagonismo político.

El empeño es tan antiguo como el propio Estado de Partidos, y quienes se han ocupado del fenómeno partidista en la democracia, incluso positivamente, tratando de sacar a luz una realidad hasta entonces pudorosamente guardada, han sido quienes más han insistido en corregir sus tendencias perturbadoras.

Estas correcciones se han buscado principalmente en dos direcciones. Las externas, al afirmar un reducto estatal (jefe del Estado, burocracia, ejército, magistratura, etc.) inmune a la acción de los partidos y que se supone engarza con lo más permanente de la sociedad. Las internas, al procurar garantizar la democracia de los propios partidos y paliar así sus tendencias hacia la oligarquía y la burocratización.

La experiencia demuestra que unas y otras son insuficientes. Las primeras responden consciente o inconscientemente al dualismo Estado/Sociedad propio del antiguo *Obrigkeitsstaat*, hoy día inviable, o a su democratización mediante la elección directa del jefe del Estado como se llevó a cabo en las Constituciones alemana de 1919 y en la francesa de 1958, a partir de 1962, y por influencia suya en muchos otros países.

Ahora bien, es muy deseable mantener apartados del pluralismo partidista a jueces, funcionarios y militares, algo bastante difícil al relajarse la relación administrativa de supremacía especial y al introducirse sistemas de autogobierno, como revelan los ejemplos italiano y español, entre otros. Pero es claro que sólo personajes y circunstancias excepcionales pueden independizar al jefe del Estado electo de las formaciones que le apoyan. Tal fue el caso prácticamente único de De Gaulle. Por el contrario, el jefe del Estado hereditario, precisamente porque es ajeno al sistema de partidos y

en ello consiste su máxima virtud, puede ser una eficaz magistratura moderadora, arbitral e integradora, pero nunca, en una sociedad democrática, organizada a través de partidos, un gobernante.

A su vez, las correcciones internas son insuficientes, por razones tanto prácticas como de principio. La democratización del partido, por hipótesis, no impide su estamentalización, esto es, su separación respecto de la sociedad, y una vez que el colectivo en el que el partido consiste ha sido aislado, es suficientemente limitado como para que la burocracia rectora lo controle. Si, para equilibrar el poder de la dirección se organizan tendencias y alas dentro del partido, éstas son minipartidos que repiten en su seno las mismas tendencias que el partido mayor y donde terminan dominando las leyes, sean de bronce, sean de menos nobles metales.

Cinco medidas correctoras

La desconfianza que tradicionalmente muestran los partidos hacia su estructura indirecta (clubs, asociaciones, sindicatos, secciones especializadas, etc.), que en España llega a su paranoica negación e intentos de sustitución por correas de transmisión, no son sino la manifestación de lo expuesto. La oligarquía directiva quiere contar con unas bases amplias, pero suficientemente invertidas, carentes de calificación y aisladas de la sociedad global como para permanecer inertes en manos de «los explotadores de la cosa pública» (Mitchell).

Por ello creo que la vía adecuada para corregir las malas tendencias antidemocráticas de los partidos políticos no consiste tanto en delimitarlos externamente o democratizarlos internamente cuanto en abrirlos a la sociedad global para que, enraizándose en ella, la sirvan de cauce en lugar de tratar de sustituirla. Si los partidos políticos son imprescindibles y su riesgo mayor no es otro que la estamentalización, el autoaislamiento y apropiación de la función, y de ahí deriva todo lo demás, el problema radica en cómo, sin prescindir de ellos, se puede quebrar tal proclividad. Es claro que es tanto más fácil cuanto más penetre en ellos la sociedad civil, más predominen sus preferencias, más refleje su pluralismo, más imponga sus criterios de opinión a las directivas.

Para ello creo que sería conveniente, al menos en España, adoptar cinco medidas, fáciles de aplicar, puesto que exigen, y no todas, ligeros cam-

Creo que la vía adecuada para corregir las malas tendencias antidemocráticas de los partidos políticos no consisten tanto en delimitarlos externamente o democratizarlos internamente, cuanto en abrirlos a la sociedad global para que, enraizándose en ella, la sirva de cauce en lugar de sustituirla

ENSAYOS

La primera vía para corregir las tendencias señaladas sería quebrar el monopolio de los portavoces en las asambleas, y ello puede hacerse, sin mengua de los grupos parlamentarios, si se habilitaran turnos distintos de los correspondientes a los propios grupos, cuya concesión correspondiera, discrecional y prudentemente, al presidente de la Cámara, y que los grupos se comprometieran a no entorpecer

bios en la legislación vigente y ninguna revisión constitucional. Pero que tendrían gran y larga repercusión en la vida de los partidos, vinculándolos estrechamente a la sociedad civil, realzarían el protagonismo político de ésta y, a la vez, dignificarían a las instituciones representativas que, de servir para algo, es para que la sociedad civil se haga en ellas presente.

Tales medidas son el *fin de protagonismo exclusivo* de los grupos parlamentarios, la *moderación de la disciplina de voto*, la *apertura de las listas electorales*, la *flexibilidad del sistema de incompatibilidades* y el *fin de la financiación pública de los partidos*. En todas ellas se trata de que el pluralismo democrático sea un valor superior del ordenamiento jurídico y del sistema político que los partidos no agoten y esterilicen, sino que se inserten en él y se dejen penetrar por él.

1.ª El exponente más claro del protagonismo exclusivo y excluyente que los partidos han adquirido en la política es la nueva condición de los Grupos Parlamentarios en las Asambleas representativas.

Sabida es la tensión entre los cuadros parlamentarios de un partido y su dirección burocrática y su supuesta decantación en pro de los parlamentarios en los partidos de centro-derecha, cuyo paradigma en este caso sería el Partido Conservador británico, y en pro de la Secretaría General del partido y su organización burocrática en los partidos socialistas y comunistas. Sin embargo, mientras los partidos de cuadros, cualquiera que sea su ideología nominal, mantienen el protagonismo de los electos, los partidos de masas se inclinan hacia la primacía de la burocracia. Con la excepción del mencionado caso británico, ésta es la tendencia que se apunta en las grandes formaciones del centro y derecha europeos.

El Grupo Parlamentario, pues, es un órgano del partido, y lo representa en las Asambleas, sea a nivel nacional, autonómico o local, y ello en perjuicio del protagonismo del parlamentario, senador, diputado o concejal, puesto que la Asamblea se articula en grupos, y cualquiera que sea la calificación jurídica que a éstos se dé, lo cierto es que aquélla se compone, no ya de miembros individuales agrupados, sino de grupos respecto de los cuales los miembros importan sólo a efectos cuantitativos, plenamente fungibles para medir la fortaleza del grupo y atribuirle la correspondiente cuota de presencia en comisiones y órganos de la Cámara.

La Asamblea, en consecuencia, es una Junta de Portavoces ampliada, y sus miembros no intervie-



Max Weber (1864-1920)

nen en ella más que como portavoces del respectivo Grupo Parlamentario.

Ello da lugar a un notabilísimo empobrecimiento de la vida parlamentaria. Los diputados no son más que una cifra abstracta e intercambiable. Sólo actúa el portavoz del grupo o quien el grupo a estos efectos, es decir, la propia dirección del grupo, libremente designa y revoca. La primera consecuencia es que tal experiencia retrae de la dedicación parlamentaria a los elementos suficientemente valiosos para no conformarse con la triste función de votante mudo o mandatario ocasional de la dirección del partido.

Ello lleva a que el pluralismo social que los partidos debieran reflejar en su seno con tanta mayor riqueza cuanto más amplio, interclasista e intergrupal el partido pretende ser, no encuentra su reflejo en la vida parlamentaria. El sistema de incompatibilidades al que después me referiré abunda en la misma dirección.

Pero, además, llevado a sus extremos el sistema, como ocurre en España, la acumulación de experiencia y prestigio que acrecienta el peso político de una institución se esteriliza cuando no se elimina. Así es posible que quienes han ejercido en el gobierno o en la oposición las máximas res-

ponsabilidades queden reducidos a la condición de meros votantes, sin que tengan posibilidad, no ya de intervenir en la Cámara, lo cual siempre está a disposición del grupo decidirlo, sino de exponer en ella, no frente, pero sí al margen del portavoz único de su partido, lo que su propia experiencia personal y su propia reflexión política le permitirían aportar.

Sin duda no es ésta la regla general en todos los Parlamentos. No lo es, desde luego, en el Congreso de los Estados Unidos, ni en Westminster, ni en los Parlamentos de raíz anglosajona. Tampoco lo es en aquellos Estados de partidos, la mayoría de los europeos, donde se ha conservado un mínimo de sensibilidad para aprovechar al máximo los recursos presentes. Por el contrario, es el caso español, donde el monopolio de la vida parlamentaria por los portavoces, ya institucionales, ya *ad hoc*, ha llegado al extremo.

En consecuencia, la primera vía para corregir las tendencias señaladas sería quebrar el monopolio de los portavoces en las asambleas, y ello puede hacerse, sin mengua de los grupos parlamentarios, si se habilitaran turnos distintos de los correspondientes a los propios grupos, cuya concesión correspondiera, discrecional y prudentemente, al presidente de la Cámara, y que los grupos se comprometieran a no entorpecer.

No se trata de que todos los diputados y senadores hablen lo mismo, y eso no ocurre en el más vivo de los Parlamentos. Se trata de que hablen, cuando quieran, todos aquellos que merecen la pena ser escuchados y que puedan contribuir a iluminar a sus colegas y a la opinión pública.

En los reglamentos de las Asambleas hay las previsiones adecuadas para ello, al atribuir al presidente libérrimas potestades de dirección del debate y la posibilidad de conceder turnos extraordinarios. El ejemplo británico sería a estos efectos un buen modelo a seguir en España, y nadie duda ni de la agilidad de Westminster, ni de la relativa importancia de los *back benchers*, ni de la solidez de los partidos políticos ingleses.

Eliminación de la disciplina de voto

2.^a La segunda medida, íntimamente conectada con la anterior y que contribuiría no sólo a mitigar el protagonismo exclusivo de los partidos, sino a revitalizar el Parlamento, es la *eliminación de la disciplina de voto*, si no en grado tan amplio como

en los Estados Unidos, sí reduciéndolo a aquellos casos en que están en cuestión elementos básicos del programa de gobierno o su propia subsistencia (investidura, confianza, censura). Cuando no se den tales supuestos, exigir disciplina de voto es eliminar totalmente la utilidad del debate, que se reduce a una superposición de fijaciones de posición previas e irreductibles.

Para introducir una medida semejante bastaría el acuerdo de los propios grupos parlamentarios.

3.^a Una tercera medida consiste en la *eliminación de las candidaturas cerradas y bloqueadas*, cuestión ésta que exige algunas puntualizaciones.

El Estado de Partidos se basa en una representación proporcional como sistema electoral. Además, la representación proporcional exige un sistema de lista, y éste, a su vez, una circunscripción amplia, y tal fue la opción expresa del constituyente español de 1978.

Sin embargo, las listas pueden ser abiertas o cerradas, bloqueadas o no bloqueadas, y, en nuestro caso, rige el más estricto de los sistemas: el de la lista completa, cerrada y bloqueada, cuya presentación corresponde a quienes el partido apodera a estos efectos.

Puedo asegurar, porque fui introductor de este sistema en el ya lejano marzo de 1977, que la opción correspondió entonces a un doble deseo: establecer un sistema simple que eliminara al máximo las dificultades técnicas del cómputo de los votos y de la atribución de escaños, dada la inexperiencia española de entonces en lides electorales, y fortalecer al máximo la solidez de unos partidos políticos apenas existentes. Creo que ambas finalidades fueron debidamente servidas, como lo demuestra la soltura técnica con la que se han celebrado cinco elecciones generales y muchas más autonómicas y locales, desde entonces para acá, y cómo se ha consolidado en España un sistema de partidos, pocos y estables.

Ahora bien, lo que entonces fue necesidad resulta ahora un inconveniente. Los andadores propios de la infancia, si se conservan pasada ésta, pueden convertirse en cepos crueles. Y las listas completas, cerradas y bloqueadas, que en las primeras elecciones indujeron al elector a preferir globalmente a un partido, pueden llevarle hoy a desconfiar primero y abstenerse después en un proceso electoral convertido en forzado plebiscito entre diversas candidaturas que en todo le son lejanas y ajenas, cuando no repelentes.

Sin embargo, los partidos políticos han encontrado en este sistema de listas una panacea para llevar a las Asambleas representativas el trasunto ♦♦♦

La eliminación de la disciplina de voto contribuiría no sólo a mitigar el protagonismo exclusivo de los partidos, sino a revitalizar el Parlamento, si no en grado tan amplio como en los Estados Unidos, sí reduciéndolo a aquellos casos en que están en cuestión elementos básicos del programa de Gobierno o su propia subsistencia

ENSAYOS

Las listas completas, cerradas y bloqueadas, que en las primeras elecciones indujeron al elector a preferir globalmente a un partido, pueden llevarle hoy a desconfiar primero y abstenerse después en un proceso electoral convertido en forzado plebiscito entre diversas candidaturas que en todo le son lejanas y ajenas, cuando no repetentes

de su propia organización burocrática, cuando no a sus burócratas. Establecido el principio de que los electores sólo votan a unas siglas y que en función de la contabilización de unos sufragios expresados en torno a ellas se atribuyen los escaños entre los nombres presentados por los partidos, es claro que la elección equivale a una designación de los diputados, senadores o concejales por el partido, en proporción a los sufragios recibidos. Solamente la rotunda expresión de la Constitución ha impedido sacar las últimas consecuencias de ello y hacer que los parlamentarios sean libremente designados y revocados por las direcciones de sus respectivas formaciones políticas.

Si esto se pone en relación con el carácter oligárquico, burocrático y hermético de los partidos y la consiguiente tendencia a la exclusión de los mejores por los peores, es evidente el riesgo de empobrecimiento de la clase política, de la que se apartarán o serán apartadas las personalidades con propia representatividad social.



Marco Pocio Catón

Apertura de las listas electorales

El remedio no puede ser otro que la *apertura de las listas electorales*, permitiendo en una primera fase al menos la reordenación y selección de los candidatos de una sola lista, y, en un segundo momento, el *panachage* de listas. Ello daría lugar a que los electos incrementaran su peso político personal en virtud del apoyo social que recibieran; a que los partidos políticos se cuidaran de introducir en sus listas candidatos atractivos y a excluir a los notablemente deleznable y que, por hipótesis, hoy serían elegidos mecánicamente al amparo de unas siglas, y a que, en consecuencia, personalidades conscientes de su apoyo popular optarían por la vía parlamentaria e hicieran valer su posición en el partido.

Ello requiere tan sólo revisar algunos artículos de la vigente Ley Electoral.

Incompatibilidades de los cargos

4.^a La cuarta medida se refiere a las *incompatibilidades de los miembros de asambleas representativas* y, fundamentalmente, de los diputados y senadores.

Sin duda, las incompatibilidades deben servir para evitar la confusión, con daño del interés público, de las condiciones o representaciones que debieran mantenerse separadas. Así es perfectamente explicable y recomendable la incompatibilidad entre el mandato parlamentario y la actividad como funcionario público, puesto que mientras éste ha de servir al Gobierno, el parlamentario debe de controlarlo. Y por la misma razón, y atendiendo a la específica condición del funcionario público docente, que la jurisprudencia y la doctrina han reconocido por doquier, no es comprensible por qué la Cátedra se declara en España incompatible con el Parlamento, mientras que no serían incompatibles con su pertenencia a él cualquier intelectual que no hubiera merecido ser seleccionado por la investigación o la enseñanza pública.

De la misma manera se explica y debe exigirse incompatibilidad entre el mandato parlamentario y aquellas actividades privadas llamadas a entrar en conflicto con intereses públicos, especialmente de índole patrimonial. Pero no una incompatibilidad

de parlamentario con cualquier actividad profesional remunerada, por la sencilla razón de que tal medida aleja a la sociedad de lo que debiera ser su representación.

Una sociedad moderna es fundamentalmente una sociedad de trabajadores, donde cada vez son menos y menos representativos quienes no tienen parte en el proceso productivo y nada tienen que ver con las rentas del trabajo. Ahora bien, estos trabajos son y serán, cada vez más, actividades complicadas que no pueden abandonarse y reemprenderse, como Catón hacía a la hora de arar su pejugal. En consecuencia, declarar incompatible el trabajo profesional y la representación parlamentaria es reservar ésta ya a los funcionarios públicos de escasa vocación, propensos a solicitar una excedencia, y a quienes, carentes de toda profesión, encuentran en la vida pública el sustituto de la misma. Ningún profesional cualificado tendrá acceso al Parlamento. Sólo los profesionales de la política tendrán en él su coto privilegiado.

Los aparatos de los partidos que en virtud de la ley de Gresham antes mencionada no son lo más selecto de la sociedad en ninguno de sus aspectos, se muestran entusiastas partidarios de las incompatibilidades rígidas del mandato parlamentario, y ello por varias razones. Los elementos sociales más representativos, incluso dentro de su propio partido, se ven a priori excluidos de la competencia por las candidaturas; éstas se abren a su propia pretensión, ya para sí, ya para sus epígonos; los parlamentarios así profesionalizados se convierten en funcionarios del partido y, como tales, estrictamente dependientes de él. Su sueldo lo pagará el Presupuesto del Estado, pero como el partido puede no incluirlos en nuevas candidaturas y se supone que no tienen o han perdido la posibilidad de obtener medios autónomos de vida, su sumisión a quien puede a medio plazo prolongarles el sueldo o privarles de él es absoluta. ¿Y qué más puede querer una oligarquía burocrática que tener a su servicio otros burócratas aún menos cualificados, carentes de toda autonomía y plenamente sumisos?

La adopción de la medida propuesta supondría, simplemente, modificar la actual ley electoral y restablecer la situación de incompatibilidad con el ejercicio privado de la profesión sólo cuando hubiera un conflicto de intereses.

5.ª Por último, la quinta medida consiste en *privar a los partidos de la financiación privilegiada* de que ahora gozan del Presupuesto del Estado.

No es éste el momento de abordar la larga polémica

sobre las ventajas e inconvenientes de la financiación pública de los partidos políticos. Sin duda, cumplen una función política de primer orden que por ello podría merecer tal apoyo financiero. Pero el problema estriba en que, tal vez, en determinadas circunstancias, la asistencia así justificada contribuye a perturbar el recto cumplimiento de la alta función de los partidos políticos en la democracia.

Fin de la financiación pública

Tal sería el caso si la financiación pública contribuyese a que los partidos, satisfechas sus necesidades económicas, se aislasen más y más de la sociedad civil. Y, a la vez, este sistema de financiación permitiese a las oligarquías dirigentes de los partidos incrementar sus poderes de control sobre la propia base de la formación política.

A mi juicio, esto es lo que ocurre por doquier, y en España de manera muy particular. Y no en balde la buena salud democrática coincide con aquellos sistemas donde la financiación pública o no existe o se encuentra debidamente restringida.

En efecto, unas formaciones políticas de cuya proclividad estamental ya se han dado suficientes pruebas y que a través de las listas cerradas y bloqueadas son capaces de restringir la decisión de la sociedad por vía electoral, culminan el proceso de aislamiento si, además, se nutren con fondos públicos en cuantía que ellas mismas fijan a través de un Parlamento cuyo dominio se garantiza por el exclusivo protagonismo de los grupos parlamentarios.

Como es propio de un sistema estamental radical, la apropiación de la función sirve para desarrollar un sistema de privilegios que, a su vez, contribuyen a afianzar el monopolio de aquella y y el hermetismo del grupo privilegiado.

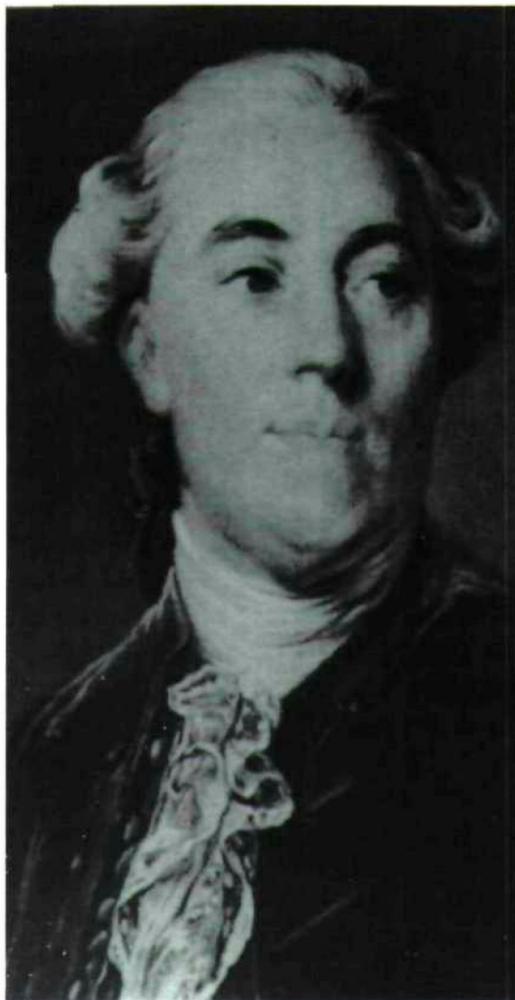
Ante una situación así, la opción más conveniente para quebrar la situación estamental es reducir e incluso eliminar la financiación pública directa a los partidos y mantener tan sólo la financiación indirecta relativa al acceso a los medios de titularidad pública, impresión de candidaturas, *mailing* y otras actividades semejantes. Una financiación indirecta que, a mi entender, debiera ir al candidato y no al partido, pero que en España, al menos en una primera fase, pudiera y debiera dirigirse a éste.

Ello crearía, sin duda, un grave problema económico a los grandes partidos políticos, lo cual, ♦♦♦

Declarar incompatible el trabajo profesional y la representación parlamentaria es reservar ésta ya a los funcionarios públicos de escasa vocación, propensos a solicitar una excedencia, y a quienes, carentes de toda profesión, encuentran en la vida pública el sustituto de la misma

ENSAYOS

El fin de la financiación pública directa obligaría a dar la importancia debida a las cuotas de los afiliados, con el consiguiente impulso democratizador que ello tiene en toda vida corporativa, y a contar con la financiación privada. Una financiación privada que debe ser tan ilimitada y diáfana como cualquier contribución generosa a una entidad con fines de utilidad pública, y, como tal, fiscalmente incentivada



Jacques Necker, por Duplessis.
Museo de Versalles

para empezar, les obligaría a reducir gastos burocráticos y a depender, mucho más que hasta ahora, de colaboraciones gratuitas y voluntarias, esto es, a contar más con la participación de militantes y simpatizantes, lo cual ya es una democratización en sí misma del partido y una mayor apertura a la sociedad civil.

Pero, además, el fin de la financiación pública directa obligaría a dar la importancia debida a las cuotas de los afiliados, con el consiguiente impulso democratizador que ello tiene en toda vida corporativa, y a contar con la financiación privada. Una financiación privada que debe ser tan ilimitada y diáfana como cualquier contribución generosa a una entidad con fines de utilidad pública y, como tal, fiscalmente incentivada.

Se dirá que la financiación privada crea desigualdad entre las fuerzas políticas, y ello es cierto,

aunque no necesariamente en el sentido en el que sospechan quienes esto aducen. Pero tal desigualdad de los recursos aportados por la sociedad no es sino exponente de la mayor o menor aceptación de la fuerza política en cuestión en el seno de la propia sociedad. Y, por otra parte, nada debería impedir a una fuerza política la creación, a la luz pública, de empresas cuyos beneficios se destinaran con toda claridad a su financiación.

Cuando se tilda de corruptores a tales cauces de financiación, nadie explica por qué sería nocivo y deshonesto convencer a la sociedad de aportar recursos para el desarrollo de una labor política u obtener beneficios lícitos en una economía de mercado y dedicarlos a un fin de utilidad pública como es el que un partido político debe perseguir, y, en cambio, se considera decoroso obtener tales recursos sin esfuerzo propio y de espaldas a la sociedad, con cargo a los presupuestos del Estado.

Para conseguir esta meta, basta con reformar en el sentido indicado la Ley de Financiación de los partidos políticos; introducir las concordantes medidas de fomento por vía de deducción en el impuesto general sobre la renta y en el impuesto de sociedades en las correspondientes normas fiscales; y reducir varios miles de millones en los presupuestos generales del Estado y en las dotaciones directas a los grupos parlamentarios, autonómicos y municipales.

Al finalizar este breve ensayo soy consciente de la dificultad práctica de mis propuestas, porque debieran ser llevadas a efecto por los propios estamentos partidistas privilegiados cuya situación tratan de quebrar. Pero no faltan en la historia reciente de España ejemplos de autoinmolación en aras de la democracia, y si entonces se trataba de hacerla posible, ahora es hora de evitar su esclerotización.

Mucho tiempo atrás, cuando los privilegios estamentales impedían el protagonismo político del Estado llano, un caricaturista francés retrató a los notables reunidos por Necker en forma de aves de corral. A la pregunta del ministro sobre la salsa con que tan suculentas piezas preferían ser guisadas, las aves aún vivas respondían: «Pero nosotros no queremos ser guisadas de ninguna manera». Y el ministro argüía: «Señores: se están saliendo ustedes de la cuestión».

Y ésa es la cuestión. Pero las aves, al fin, fueron a su lugar. ■

Miguel Herrero de Miñón es letrado del Consejo de Estado y diputado en Cortes.