



PARTIDOS, ESTADO, SOCIEDAD

Nueve tesis para el debate

Roberto L. BLANCO VALDES

1 La quiebra del modelo de partido de masas y la aparición de nuevos modelos organizativos («*catch-all party*», partido profesional electoral) ha afectado sustancialmente a la posición central de los partidos clásicos en los sistemas de partidos tradicionales.

Otto Kirchheimer concluía en 1966 su penetrante análisis de las transformaciones de los sistemas de partidos de Europa occidental expresando su desconfianza respecto de la capacidad de los nuevos *catch-all parties* para cumplir adecuadamente en el futuro las funciones de representación de intereses que los de masas habían venido desarrollando en el pasado: «Desde que los electores han dejado de estar sometidos a la disciplina del partido de integración —apuntaba— pueden con su apatía y con sus humores cambiantes transformar el sensible instrumento del partido escoba en algo demasiado nebuloso para servir de nexos con los titulares funcionales del poder de la sociedad. Si esto fuera así podríamos llegar a tener que lamentar la

desaparición del partido de masas de base clasista o confesional — aunque sea inevitable— al igual que lamentamos la desaparición de otros elementos característicos de la vieja sociedad occidental».

La evolución de la vida política en una buena parte de las democracias europeas desde finales de la década pasada y, sobre todo, desde comienzos de la actual, parece indicar que el temor de Kirchheimer expresaba una premonición marcadamente realista, pues los acontecimientos se acumulan para confirmar las más desesperanzadas previsiones. La crisis de los sistemas de partidos europeos de mayor tradición, hoy bien a la vista, se expresa a través de una creciente apatía de la opinión pública respecto de las fuerzas políticas que han venido conformando los sistemas centrales del continente, apatía cuyas manifestaciones esenciales se han concretado en un descenso lento, pero generalizado, de la participación electoral y en la paralización de la tendencia hacia el crecimiento de la afiliación de la que se habían venido beneficiando los partidos en la Europa democrática, en términos globales, desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Pero la apatía no se ha detenido ahí, sino que ha influido también en la propia *persistencia electoral* de algunas de las principales organizaciones europeas. Maurizio Cotta ha documentado, en esta línea, la capacidad de persistencia demostrada por los partidos *históricos* hasta comienzos de los noventa: sus datos demuestran cómo los porcentajes medios de voto obtenidos conjuntamente durante los decenios que van de 1920-30 a 1980-90 (para los países de continuidad democrática) y de 1940-50 a 1980-90 (para los discontinuos) por los partidos que habían tenido un papel dominante en el sistema político después de la Primera Guerra Mundial han experimentado variaciones muy poco o poco significativas, de tal forma que esos partidos conservaban en el decenio 1980-90 un notable predominio en los sistemas respectivos. Las únicas excepciones a esta tendencia han sido Francia, afectada hasta los años sesenta por fuertes turbulencias en su sistema político, y los tres países que acceden a la democracia en los setenta (España, Grecia y Portugal), países en los cuales han desaparecido o han sufrido un fuerte redimensionamiento partidos que en los primeros momentos del proceso democrático habían jugado un gran papel.

Sin embargo, las cosas parecen haber comenzado a cambiar claramente a partir de los años noventa. Aunque el caso más llamativo ha sido, obviamente, el de la República italiana, también otros Estados europeos, por más que en mucha menor medida, han sufrido las consecuencias de ese alejamiento del cuerpo electoral de los partidos en los que había confiado a lo largo de decenios. La crisis ha afectado con especial intensidad a algunas de las más añejas organizaciones de la izquierda europea: baste recordar lo acontecido con el partido socialista italiano, prácticamente desaparecido de la escena tras las generales del 1994; o con el partido socialista francés, sometido a un

durísimo proceso de división interna tras el desastre electoral de las generales de 1993, que le suponen pasar de 276 a 54 escaños en la Asamblea. Por lo que se refiere a los partidos comunistas, su evolución en los países en que habían conseguido mantener un significativo grado de influencia —Francia, Italia, España, Grecia y Portugal— demuestra que sólo han sido capaces de resistir el vendaval derivado de la caída del muro de Berlín y de la desaparición de los regímenes comunistas allí —España e Italia— donde los antiguos partidos comunistas se transforman, en el tránsito de los ochenta a los noventa, en una *cosa* diferente.

En todo caso, este proceso de pérdida de apoyos no se ha detenido en las fronteras de la izquierda: del otro lado del espectro destaca, obviamente, el caso de Italia, donde las legislativas de 1994 reducen a cenizas a las pequeñas fuerzas laicas del centro —republicanos, socialdemócratas y liberales— y dejan pulverizada a la democracia cristiana. Pero no sólo hay que hablar aquí de Italia; retrocesos también muy significativos, aunque ciertamente no tan demoledores, de los partidos históricos se han producido en otras partes en diversas elecciones celebradas desde comienzos de la década: en Francia (con la emergencia de fuerzas no tradicionales, como el derechista Frente Nacional, el Movimiento de los Radicales de Izquierda o la lista La Otra Europa); en Alemania (con el avance impresionante, en las generales de 1994, de los verdes, que pasan de 8 a 49 escaños, frente a un gran retroceso del centro derecha —CDU/CSU y FDP—, que pierde en conjunto 57 escaños, muchos más de los 13 que gana el SPD); en Austria (con el espectacular avance, en las generales de 1994, de la extrema derecha —el FPÖ de Jörg Haider— que supera todas las barreras previas del extremismo de derecha en Europa, al alzarse con el 23% de los sufragios, crecimiento que se produce a costa de los partidos de la coalición gobernante —socialdemócratas (SPÖ) y democristianos (ÖVP)—, y que resulta confirmado en las europeas de 1996 y las simultáneas municipales de Viena, en las que Haider se coloca, con el 28% de los votos en las europeas, casi a la altura de los partidos gobernantes); y, finalmente, en Suecia (con el salto de los verdes, en las generales de 1994, del extraparlamentarismo a 18 asientos en la Cámara, salto que los convierte en la gran revelación de los comicios).

2. La crisis partidista ha afectado no sólo a organizaciones determinadas en sistemas de partidos concretos, sino que ha supuesto una alteración de la propia posición central de los partidos, como sujetos vertebradores de los sistemas democráticos, y una generalización del tedio por la democracia.

A la vista de estos datos podría concluirse, aun con la prudencia que aconseja la provisionalidad, que la quiebra en la *persistencia*

electoral de los partidos tradicionales se ha operado, en general, en beneficio de fuerzas que se presentan ante la opinión pública como superadoras del marco organizativo estrecho y burocratizado de los partidos históricos, concebidos como *los partidos* por antonomasia, es decir, como organizaciones inservibles para hacer frente a los nuevos retos sociales. Eso es, en gran medida, lo que tienen en común, por encima de sus diferencias ideológicas y políticas, las *ligas*, los *foros* y los *movimientos* que han venido recogiendo el descontento que los *partidos* han sembrado, por omisión o por acción, a lo largo de decenios.

Así las cosas, la lucha contra la *partitocracia* ha reaparecido en el continente como una de las principales banderas de los sujetos emergentes de la crisis partidista. Salvatore Lupo ha realizado una diagnosis para Italia que resulta fácilmente generalizable: «Como sujeto político nuevo (el *leghismo*) puede presentarse como candidato a la sucesión ante una opinión pública para la que los partidos en general, la DC y el PSI en particular, están ampliamente desacreditados. En esta situación el partido puede parecer de hecho una propiedad exclusiva de la clase política, un aparato sordo a las demandas de la colectividad. El nombre mismo de partido se vuelve obsoleto, como lo demuestra la definición de movimiento que se atribuye La Lega y la otra novedad política menor: *la Rete*; naturalmente, por *movimiento* se entiende algo diferente e incluso opuesto a lo que se entendía en los años sesenta. El movimiento de los últimos años ochenta da por descontado el fin de las últimas identidades colectivas».

En ese contexto, la extensión de fenómenos de corrupción política en los diez últimos años —vinculados o no a la financiación ilegal de los partidos— ha tenido el efecto de un bombardeo sobre un edificio amenazado de ruina. Claus Offe lo sintetizaba, para Alemania, a comienzos del año 1990: «El ya de por sí pobre capital de confianza del que disfrutaban los partidos políticos *establecidos* se redujo todavía más a causa del *affaire Flick*». Sin embargo, es muy probable que Offe no fuera consciente en esas fechas de las turbulencias que aparecerían con la década en relación con la cuestión de la financiación de los partidos y de sus vinculaciones con fenómenos de corrupción, turbulencias que acabarían por desbordar el vaso del descrédito que se había ido colmando poco a poco. Aunque Italia marcará la pauta nuevamente, el *vendaval* ha ido afectando en dominó, de modo lento pero inexorable, a muchas democracias europeas, y ello con relativa independencia de las diferentes normativas reguladoras de la financiación: a España, en donde desde 1989 se han sucedido las denuncias de casos de financiación ilegal y de corrupción política; a Francia, país en el que la corrupción,—que marcó ya la última época socialista (casos Pechiney o Urba)—, reapareció en toda su crudeza durante el go-

bierno del centro-derecha, siendo constantes, desde finales de 1994, los casos de dirigentes manchados por sospechas de corrupción (desde el caso Longuet, hasta los casos Méry o Noir); al Reino Unido, después de que en junio de 1993 se hicieran públicas las acusaciones de que el partido conservador se había visto favorecido por financiación irregular, acusaciones que se reprodujeron a finales de 1994; a Alemania, en donde la Unión Social Cristiana, el partido del histórico líder Franz Josef Strauss, en el poder en Baviera desde poco después de la creación de la República, se vio mezclado, a lo largo de 1994, en una cadena de escándalos; o, finalmente, a Bélgica, en donde se produjo, en abril de 1995, la dimisión de Frank Vandenbroucke, ministro de Asuntos Exteriores y viceprimerministro, tras reconocer su implicación en 1991 — siendo presidente del partido socialista flamenco— en la operación de limpieza de dinero negro cobrado por su partido, en concepto de comisiones ilegales.

Con toda seguridad es demasiado pronto para obtener conclusiones definitivas de un proceso de crisis aún abierto: no parece exagerado afirmar, en todo caso, que esta cascada de escándalos ha acabado por tener un efecto demoledor en la percepción de la opinión pública del funcionamiento de la democracia. Nada tiene de extraño, entonces, que se haya ya hablado de una auténtica metamorfosis en la sociedad civil: «Somos téstigos —ha afirmado, por ejemplo, Helmut Dubiel— de dramáticas pérdidas de reputación de la clase política, de la erosión a corto plazo de partidos enteros con casi medio siglo, de un alto grado de abstención electoral y de apatía política en general, de la disolución de antiguos electorados fieles, del brusco crecimiento de electores de protesta, en su mayoría de extrema derecha». Metamorfosis que no se ha traducido —contra lo que sostienen los agoreros interesados del autoritarismo— en un rechazo *in toto* del sistema democrático. Al margen del ascenso en algunas partes de fuerzas de extrema derecha —que siguen siendo, pese a ello, claramente marginales en el conjunto de los países europeos—, el rechazo se ha centrado, sobre todo, en la institución que por protagonizar la administración del conflicto en el sistema, ha sufrido de manera más aguda las consecuencias de lo que se ha denominado, justamente, el «tedio por la democracia», es decir, en los partidos. Por decirlo nuevamente con palabras de Dubiel: «Las modernas formas de una “deserción civil” no apuntan en absoluto al sistema democrático en su totalidad. Más bien se refieren a esas organizaciones de la democracia liberal que se encuentran *entre* Estado y sociedad civil y cuya tarea consistiría en aunar la formación social de opinión y la formación de intereses, traduciéndola a la lógica del sistema político: los partidos. Su situación interna y su drámatica pérdida de credibilidad son los síntomas más claros de un profundo “tedio por la democracia” que ha afectado a todas las sociedades occidentales».

3. El tedio por la democracia ha tenido efectos tanto sobre la legitimidad como sobre el rendimiento del sistema democrático.

Aunque en el segundo de los planos esos efectos han venido atenuados por el carácter marcadamente *ejecutivo* de las políticas de bienestar, eso no quiere decir que el impacto haya sido inexistente. Por el contrario, parece bastante claro que la crisis persistente del circuito de la legitimidad ha acabado por afectar al de la gobernabilidad. La quiebra creciente de los partidos de masas y la consiguiente generalización de partidos *atrápalo todo* ha supuesto, en palabras de Panebianco, «la explosión de las reivindicaciones corporativas» y desencadenado «la multiplicación de las estructuras de representación de los intereses» como consecuencia de la incapacidad de los actores tradicionales de responder a las nuevas demandas sociales. Ludolfo Paramio ha aportado una convincente explicación a ese fenómeno: este renacimiento del corporativismo, expresado en gran medida en los llamados “nuevos movimientos sociales”, una variante más —en su opinión— de los grupos de interés, debería verse «como muestra de la crisis de un sistema político dual, basado a la vez en la democracia de partidos y en un pacto corporativo establecido entre los grupos de interés dominantes hasta ese momento (sindicatos y patronal)», pacto que, según Paramio, «fijaba los grandes rasgos del modelo de sociedad y sus márgenes de evolución».

Pero en última instancia, los problemas del rendimiento —de la gobernabilidad— son también, aunque no sólo, una consecuencia del agudo proceso de deslegitimación del sistema derivado de la quiebra de sus actores principales: los partidos. En este ámbito, no parece ser hoy ya objeto de discusión —ni científica, ni política— la estrecha conexión entre crisis partidista y pérdida de legitimidad de la democracia. Su causa resulta, por lo demás, fácil de explicar: si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan, muchas veces de forma monopolística, algunos de los fundamentales procesos del mecanismo democrático (la proposición de candidaturas, las campañas electorales, los canales de reproducción de una buena parte de las elites políticas) resulta evidente que la crisis partidista genera un claro déficit en el funcionamiento del mecanismo democrático, lo que contribuye a su deslegitimación. En suma, la problemática que pone en primer plano la crisis partidista no es otra que la relativa a la propia posibilidad de que los partidos, organizaciones estables, burocratizadas y con un tendencia general a la oligarquización en el proceso interno de toma de decisiones puedan actuar como sujetos organizadores de *todas las fases* de funcionamiento del sistema democrático.

Y a ese respecto, parece haberse ido asentado progresivamente la idea de que ello no resulta ya posible. La pregunta es clara: ¿por qué ya no es posible?; ¿por qué el cuasi monopolio partidista de la diná-

mica de funcionamiento de la democracia ha sido socialmente aceptado y políticamente posible sin problemas de mayor envergadura durante varias décadas y por qué hoy en día esto ha dejado de ocurrir?

4. Los problemas de legitimidad y de eficacia de las democracias de partido deben ser puestos en relación con los cambios acaecidos en Europa occidental en los últimos veinte o treinta años, cambios que han generado unas modificaciones sustanciales en las relaciones partidos/sociedad.

Aunque esos cambios han sido, obviamente, de una envergadura, extensión y diversidad extraordinarias, me centraré aquí tan sólo en dos de ellos: los que han hecho socialmente insoportables determinados aspectos del funcionamiento partidista que antes resultaban perfectamente asumibles por la sociedad y los que han transformado en políticamente inservibles a los partidos para la consecución de determinados objetivos que antes alcanzaban de una forma razonable.

A los primeros se ha referido con claridad Javier Pérez Royo, cuando pone de relieve que «la sociedad de nuestros días, con una población mucho más rica y totalmente alfabetizada, con una enseñanza secundaria generalizada y una escolarización universitaria del 30% en las cohortes entre 18 y 25 años, que va a ser del 50% a finales de siglo, con una jornada laboral mucho más reducida y con mucho más volumen de información, difícilmente puede considerar satisfactorio limitarse a optar entre lo que se le ofrece sin participar en la definición de la oferta. Y por eso es por lo que resulta insoportable la conducta del partido político. En el pasado, la sociedad *delegaba* en el partido político la tarea de hacer frente al primero de los momentos esenciales de todo proceso electoral democrático y entendía que el partido político era un instrumento útil en el ejercicio de dicha función. Hoy considera que el partido político *ha secuestrado* una función esencial de la democracia, que ha pasado a considerarla como propia y la ha sustraído a todo control de la sociedad».

Para completar este diagnóstico creo que debe añadirse otro elemento: junto a la naturaleza *oligárquica* de la definición de la oferta electoral, debe también tenerse en cuenta la influencia que en la crisis ha acabado por tener el rechazo social a las cada vez más insoportables consecuencias del *congelamiento burocrático* de las elites políticas —congelamiento favorecido por sus posibilidades de permanencia, casi ilimitadas, y de acumulación de cargos—, factor éste que ha contribuido a la generalización de algunos de los vicios más nefastos de la profesionalización política y, a la postre, a un desprestigio del oficio político que probablemente no tiene parangón en el periodo democrático que se abre en Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

En cuanto a los cambios que han reducido la capacidad de los partidos para representar adecuadamente la creciente complejidad social, Emilio Lamo de Espinosa —quien los ha analizado mejor, entre nosotros— destaca, de un lado, la desaparición de las sociedades duales de clase y su sustitución por sociedades altamente complejas desde el punto de vista de la estratificación social, complejidad que habría condicionado una individualización de las trayectorias vitales de los ciudadanos, que dependen en mucha mayor medida del esfuerzo personal que de su origen o su posición de clase en el sentido tradicional; de otro lado, «la descomposición de la arquitectura política clásica, que tenía en el Estado nacional su único punto de referencia» y la multiplicación de nuevos centros de competencia política.

Desaparición y descomposición que habrían dificultado extraordinariamente la agregación de intereses tipificadora de los partidos de masas y habrían condicionado, en consecuencia, la aparición del que Kirchheimer definió como *catch-all party*. Parece que así ha ocurrido y que, efectivamente, frente a las previsiones de Duverger en *Les partis politiques*, a comienzos de los cincuenta, en el sentido de que el partido de masas adquiriría una imparable proyección hacia el futuro, se ha impuesto la formulación de Kirchheimer sobre la generalización en las modernas sociedades industriales del partido *atrápalotodo*, realizada una década y media después. Proceso de adaptación de los primigenios partidos de masas a las condiciones de la competición política en las sociedades industriales avanzadas que se ha culminado con la aparición del que Panebianco ha denominado «partido profesional-electoral». Tras los cambios mencionados —a los que deben añadirse los derivados de la reestructuración producida en el campo de la comunicación bajo el impacto de los *mass media* y, primordialmente, de la televisión— ha surgido un nuevo modelo de partido en el que son «los profesionales (los “expertos”, los técnicos que dominan una serie de conocimientos especializados), los que desempeñan un papel cada vez más importante y que son tanto más útiles cuanto más se desplaza el centro de gravedad de la organización de los afiliados a los electores».

5. Los cambios en la relación partidos/sociedad se han traducido en la profundización de algunas de las tendencias organizativas más negativas presentes en los tradicionales partidos de masas: la profesionalización y la oligarquización.

Los partidos actuales se caracterizan por unos altos niveles de *profesionalización* —con independencia del papel de los burócratas de partido en relación con el de los profesionales de la política— en el sentido de que en su organización existen altos porcentajes de personal dedicado de forma plena y continuada a la actividad política, sea o no predominantemente *de partido*. De hecho esos son los

dos rasgos de la *profesionalización* a destacar, dadas sus decisivas consecuencias sobre el comportamiento y, consecuentemente, sobre la imagen popular de los políticos profesionales: la larga duración en el ejercicio de sus cargos representativos y/o de partido; y la extrema juventud con que los políticos profesionales suelen iniciar sus carreras, por tanto sin tiempo para adquirir una *experiencia* profesional al margen de la política. La combinación de estos dos fenómenos produce un resultado inevitable: en palabras de von Beyme «un necesario extrañamiento del político con respecto a su profesión de origen».

Extrañamiento que suele tener unos efectos devastadores sobre el comportamiento de los políticos. A ello se refería hace varios años Hans Magnus Enzensberger, quien, tras presuponer, ante la crítica visión social de la actividad política y los políticos, que «es improbable, aunque sólo sea por razones estadísticas, que un sector de población X esté aquejado, en cierto sentido por naturaleza, por defectos de los que está libre el resto de la población», y tras negar que tales defectos pudieran explicarse por los medios de reclutamiento del oficio, concluía que aquéllos solo podrían ser consecuencia de la naturaleza del *oficio*. Un oficio que «supone el adiós a la vida, el beso de la muerte»: el político profesional y burocratizado, «se entera sólo de aquello que el filtro que está para protegerlo deja pasar», sufre un «pérdida del lenguaje» pues sólo en la intimidad puede decir realmente lo que piensa —y ello en un oficio consistente en hablar en público de modo casi permanente—, y pierde la soberanía sobre su propio tiempo. En conjunto, estas circunstancias se traducen en el «total aislamiento social» de los políticos, en un autismo social que es mayor cuanto más se progresa en el oficio: «Ese aislamiento —escribe Enzensberger— es el que fundamenta su típico enajenamiento de la realidad y el que explica porque él es normalmente, y con total independencia de sus capacidades intelectuales, el último que se percata de qué es lo que está pasando en la sociedad». Este diagnóstico demoledor se completa con una última pieza. El oficio político se caracteriza por la extrema dificultad para abandonarlo: «La carrera política funciona como una nasa. Tan fácil como resulta entrar en ella, tan escasa es la posibilidad de escaparse de ella. Al que se haya dejado atrapar tiene que parecerle como si sólo tuviera una salida: el camino hacia arriba».

Este *tipo ideal* del «político profesional», y el eventual mantenimiento o profundización de sus pautas de comportamiento favorece una hipercrítica percepción de los políticos y de su oficio por parte de segmentos muy significativos de la opinión pública que, sobre cualquier otra consideración o clivage ideológico —izquierda/derecha, conservadores/progresistas—, acaba primando el que Inglehart llamó en su día *establishment/antiestablishment*: frente a los *políticos* —todos instalados, *iguales*, socialmente aislados y obsesionados

por permanecer— *la sociedad*. Es inútil insistir en lo peligrosa que resulta tal visión para la democracia, pues hoy sabemos ya que el desprestigio del oficio político constituye una de las piezas básicas del escenario en el que se desarrolla la vida democrática.

Un desprestigio que el funcionamiento oligárquico de los partidos tiende constantemente a incrementar. Los partidos se caracterizan, además de por sus altos niveles de profesionalización, por unos altos grados de oligarquización, lo que no sólo se pone de relieve en el mecanismo de selección de candidatos —que convierte la elección en un proceso de selección democrática de líderes previamente seleccionados de forma oligárquica—, sino sobre todo en las pautas que caracterizan la vida partidista: a) grupos dirigentes muy reducidos permanentes durante largos periodos de tiempo; b) adopción de las decisiones fundamentales, tanto en lo relativo a la vida interna como en lo relativo a *la política del partido*, por esos grupos; y c) encastramiento del grupo dirigente en puestos públicos a través del mantenimiento de diversas formas atenuadas de *spoils system*.

La consecuencia final de todo ello es preocupante: no sólo decrece hasta límites de escándalo el prestigio de los políticos profesionales, sino también el de los partidos en los que desarrollan sus carreras, lo que genera una mutua retroalimentación que llega a afectar a la propia democracia. Ello no quiere decir que se produzca una desafección de los valores democráticos, pero sí de la forma en que funcionan las actuales democracias.

6. La solución a los problemas que tenemos planteados en relación con los partidos no pasa por reformar el sistema electoral para fortalecer a sus candidatos electorales y debilitar a sus organizaciones.

En España han encontrado gran apoyo las propuestas de introducir modificaciones en el sistema electoral destinadas a *debilitar* a las organizaciones partidistas —y a favorecer, correlativamente, a los aspirantes incluidos en sus candidaturas— por medio de reformas consistentes, bien en abrir las listas, bien en suprimir el sistema de listas introduciendo fórmulas mayoritarias con distritos uninominales. Se trataría, en una palabra, de aumentar las «posibilidades de elegir» del elector, posibilidades que el sistema proporcional con listas de partido habría venido a secuestrar. Los que así razonan piensan que el monopolio partidista en la selección de las elites representativas desaparecería si los ciudadanos pudieran elegir dentro de las listas (combinando los candidatos de un partido y los de otro o, cuando menos, alterando el orden de su colocación) o pudieran elegir entre candidatos, y no entre candidaturas de partido, a través de sistemas con distritos uninominales.

No parece, sin embargo, que la experiencia permita ser aquí muy optimista. En lo que se refiere a la apertura de las listas, porque tiende a olvidarse que en diversos lugares, como Italia, donde el sistema funcionó durante décadas ni de lejos mejoró la libertad del elector, bien porque sus posibilidades no fueron utilizadas, bien porque lo fueron sólo para favorecer redes de voto clientelar. Curiosamente, muchos de los defensores de esta opción olvidan, además, que el Senado se elige en España con lista abierta, lo que no se ha traducido —como han explicado Santamaría o Gunther y Montero— en la mejora de la capacidad de opción del elector, que en la mayoría de los casos se limita a marcar los candidatos del partido sin utilizar la posibilidad de *panachage* propia del sistema. Ello ha dado lugar a que la posición del partido no se haya visto limitada por la eventualidad de que los electores optaran en función del designado y no de su adscripción, lo que podría reducir el margen de maniobra de la organización, que no debería tener en cuenta a la hora de seleccionar los candidatos meras consideraciones derivadas de su dinámica organizativa, sino que habría de atender, también, a las hipotéticas preferencias del cuerpo electoral.

El panorama es similar en lo relativo a la propuesta de introducir distritos uninominales para favorecer el control de los electores sobre los elegidos. A este respecto, algunos de los mejores estudios realizados —los de Rossano o Attripaldi, por ejemplo—, han demostrado la centralidad de los partidos en la selección de candidatos tanto en los sistemas basados en fórmulas proporcionales —en donde su papel es más palpable—, como en los que operan con fórmulas mayoritarias y distritos uninominales, sistemas éstos donde la selección partidista predomina también en términos globales sobre la realizada por los electores.

7. La alternativa consistente en disciplinar legalmente a los partidos para democratizarlos sólo tendría limitadísimas ventajas: o carece de efectos en la práctica o, si los tiene, tiende a limitar la capacidad competitiva de las organizaciones partidistas.

La idea de que la crisis partidista puede —y debe— solucionarse recurriendo a la aprobación de normas legales que los disciplinen internamente y les compelan a actuar de forma democrática está muy extendida y sigue gozando de una gran aceptación entre algunos líderes políticos y, aunque en menor medida, entre algunos científicos sociales. Pero al igual que sucede con las propuestas de modificación del sistema electoral también aquí existen, a mi juicio, muchas razones para el pesimismo.

Ciertamente, la experiencia europea comparada —y muy especialmente la alemana— ha demostrado que incluso allí donde el legisla-

dor ha optado, a partir de la habilitación contenida en la Constitución, por establecer normas disciplinadoras del funcionamiento interno partidista, tales normas han obtenido, en general, un escaso nivel de cumplimiento: como ha demostrado Pinelli, en la ex República Federal la apuesta del legislador por obligar a los partidos a regular su vida interna de forma democrática, que explica la *Parteiengesetz* de 1967, determinó que los estatutos de los partidos respondiesen, en efecto, a las exigencias contenidas en una norma legal que, sin embargo, demostró tener una eficacia *real* más que relativa a la hora de determinar, *de facto*, la vida interna partidista.

La experiencia española, cuya legislación es mucho menos detallada que la germánica, apoya a la tesis que sostengo. Pese a la exigencia de que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos, contenida en el artículo 6º de la Constitución, pese a las previsiones, ciertamente muy laxas, contenidas en la Ley de Partidos de 1978, y pese, finalmente, a que se hayan producido algunos pronunciamientos judiciales anulando actos *internos* de órganos dirigentes de organizaciones partidistas por vulnerar derechos fundamentales, lo cierto es que también aquí los partidos han funcionado, en general, de forma escasamente democrática, sin que un posible y eventual control judicial de su vida interna haya podido evitarlo.

¿Por qué las leyes, aun en el caso de ser muy rigurosas en sus exigencias, no han logrado democratizar a los partidos? En mi opinión porque éstos son, por su naturaleza, muy resistentes a la democratización. Respuesta que, aclaremoslo, no resulta demasiado original. Max Weber apuntaba ya en 1917 como la propia naturaleza de los partidos, es decir, su carácter de asociaciones *voluntarias*, era la que dificultaba el éxito de cualquier medida de disciplina legal. Robert Michels, en fechas muy cercanas, 1911, insistía en la naturaleza de las funciones de las organizaciones partidistas —máquinas destinadas a la competencia— como un claro *obstáculo* a su funcionamiento democrático: «Los esfuerzos hechos para cubrir las disensiones internas con un velo piadoso son un resultado inevitable de la organización basada en criterios burocráticos, ya que, puesto que el fin principal de tal organización es conseguir el mayor número de miembros y/o votos, cualquier conflicto a través de las ideas, dentro de los límites de la organización, es necesariamente contemplado como un obstáculo para la realización de sus fines. Un obstáculo, por lo tanto, que debe ser evitado por todos los medios».

Aunque no me atrevería a afirmar rotundamente, en suma, que toda medida de disciplina legal resulta inútil —piénsese, por ejemplo, en la exigencia de que los acuerdos en los órganos de dirección de los partidos se tomen por voto secreto o en la de que las decisio-

nes fundamentales para la vida del partido tengan que ser sometidas a consulta de los diversos órganos de representación del conjunto de los afiliados— lo cierto es que debe reconocerse, siendo realistas, que sus efectos tienden a ser muy limitados.

8. La superación de la crisis actual de las democracias de partidos exige en primer lugar discutir sobre la necesidad de adoptar medidas tendentes a despolitizar (despartidizar) el Estado.

Despolitización en el sentido de eliminación de los partidos de aquellos espacios públicos donde nunca deberían haberse colocado. Los partidos continúan siendo *instituciones centrales* en el funcionamiento de la democracia representativa y ello es, precisamente, lo que exige recolocarlos para que cumplan todas sus funciones, pero nada más que sus funciones. En España, tal recolocación debería afectar a su posición en relación con cada uno de los tres poderes del Estado:

a) *El legislativo*: en este ámbito, creo que ha llegado ya el momento, superadas las circunstancias de la transición, de cambiar el modelo de relación parlamentarios-grupos que hizo de los segundos, en palabras de García Guerrero, «los protagonistas absolutos de la actividad parlamentaria». Cambios que deberían dirigirse en un doble sentido: en el de favorecer la autonomía de los parlamentarios individuales respecto de sus grupos; y en el de potenciar la autonomía de los grupos respecto de los partidos a los que pertenecen los diputados que los constituyen. Quizás ello posibilitaría un proceso de competencia en el interior de los partidos que podría potenciar la circulación de las élites políticas, elemento esencial para romper su actual situación de congelamiento a causa de la profesionalización y de la oligarquización partidista.

c) *El ejecutivo*: en la esfera del poder ejecutivo es una necesidad indispensable la de acabar con las diversas formas atenuadas de *spoils system*, que se instalaron en las administraciones españolas continuando una inveterada tradición nacional, tras la transición. Jiménez Asensio ha puesto de relieve, en este ámbito, la necesidad de huir de cualquiera de estos dos males: la extremada politización de la función pública o la colonización de la misma por determinados cuerpos de funcionarios públicos. A partir de ahí la solución pasa por sustituir el vigente sistema de hiperpartidización no por uno de corporativismo extremo, sino por un sistema en el que primen los principios objetivos de mérito y capacidad, recogidos en el artículo 103.3 de la Constitución.

c) *El judicial*: en esta esfera la despolitización del Estado exige urgentemente la superación del sistema de cuotas de partido en la

elección del Consejo General del Poder Judicial y —aunque sea un órgano no encuadrable en el ámbito del judicial— del Tribunal Constitucional.

9. La superación de la crisis exige, de forma paralela a la despolitización del Estado, la repolitización (repartidización) de la sociedad.

Los partidos, a base de querer estar en todas partes, han acabado por no estar en la sociedad; su reimplantación social exigiría adoptar medidas dirigidas en dos direcciones: por un lado, en el de caminar desde la definición oligárquica de las ofertas electorales que los partidos canalizan hacia una definición de tipo democrático; por el otro, en el de hacerlo desde el monopolio de unas elites políticas cerradas y burocráticamente congeladas hacia la pluralidad.

a) *De la oferta oligárquica a la oferta democrática.* Si queremos que los electores no se limiten a elegir entre las candidaturas que los partidos han decidido en sus aparatos, sin participación *efectiva* —es decir, no meramente *nominal*— de nadie más que de los núcleos dirigentes de la máquina organizativa, quizás deberíamos pensar en que la solución podría venir por la vía de disponer —legalmente, si ello fuera necesario— que las candidaturas para los distintos procesos electorales hayan de ser elegidas por todos los afiliados al partido a través de un sistema de *primarias* cerradas. Sin desconocer los muchos problemas que tal solución puede traer aparejados, una medida como la que se propone podría contribuir a favorecer un proceso de afiliación a los partidos, en la medida en que los ciudadanos percibieran que su adhesión estaría en condiciones de ofrecerles una oportunidad real de participar en la selección de los líderes políticos de la que carecerían fuera de un partido.

a) *Del monopolio a la pluralidad.* Creo que estamos en presencia de una segunda necesidad no menos apremiante: la de poner los medios que permitan superar el congelamiento burocrático de las elites políticas e impulsar su proceso de circulación, pues tal congelamiento ha sido favorecido por las posibilidades ilimitadas —o casi— de permanencia temporal de las elites y de acumulación de cargos representativos por su parte.

En realidad esta tendencia hacia la *profesionalización* del oficio político en las modernas sociedades industriales es inevitable. Pero el carácter que ha ido adquiriendo en la actualidad permite adoptar medidas legales tendentes a corregir algunos de sus vicios más palpables: muy concretamente, las dirigidas a recortar el tiempo de permanencia en los cargos representativos y a impedir su acumulación, por medio de un rígido sistema de incompatibilidades entre cargos de representación. Ciertamente, cualquiera que conozca el funciona-

miento de un partido en la actualidad, sabe perfectamente que el desplazamiento de los centros de decisión partidistas de las manos de los profesionales que controlan el aparato del partido a los que controlan los cargos de representación suele ser una realidad generalizada. Pues bien, es esa realidad la que posibilita que la corrección de ciertas tendencias negativas de la profesionalización se opere directamente sobre los cargos representativos del partido, mucho más importantes a estos efectos que los miembros profesionalizados del aparato organizativo. ¿Cómo? Reduciendo la posibilidad de permanencia de las élites, impulsando su circulación y constriñendo su capacidad de reparto y acumulación.

El establecimiento de medidas tendentes a impedir la permanencia indefinida de las élites y a impulsar su circulación, elemento nerval de la democracia participativa, es la única vía a través de la cual podremos evitar los efectos devastadores de la profesionalización: el *extrañamiento* generalizado de los profesionales de la política con respecto a su profesión de origen, con todo lo que lleva aparejado desde el punto de vista del comportamiento de las élites. Ello exigiría, además, como el *Informe Nolan* ha recomendado, establecer sistemas de compatibilidad limitada entre el ejercicio de los cargos públicos y la profesión de los políticos, en la vía de facilitarles su abandono de la actividad política y su normal reimplantación profesional.

No quiero cerrar estas reflexiones sin mencionar una última cuestión: la de la financiación. Y ello porque, aunque la solución de los problemas que hoy existen en relación con un aspecto que es crucial para la solución de la crisis partidista, exige la adopción de medidas muy diversas, una de ellas conecta con esta propuesta de *repartidizar* la sociedad: la de introducir cambios legales que permitan la financiación *privada* de las organizaciones partidistas. Creo que junto con la pública —que debe mantenerse, aunque introduciendo algunos cambios, como los destinados a evitar que la misma pueda crecer sin ningún tipo de limitación según la libérrima decisión de sus beneficiarios— debe regularse la financiación privada de una forma que permita la consecución de un doble objetivo: hacer aflorar la financiación privada irregular y trasladar a la sociedad su responsabilidad en el mantenimiento de unas organizaciones centrales para la vida democrática. Para ello deberían prohibirse en todo caso las donaciones anónimas, pero deberían admitirse las de personas jurídicas —y no sólo las de las personas físicas— estableciendo un tope máximo y la obligación de absoluta transparencia. Transparencia, dicho de paso, que debe ser consigna casi general para salir del actual atolladero.