

*Sección
doctrinal*

Europa a fin de siglo: comportamiento electoral, crisis partidista y legitimidad del sistema democrático

Roberto L. Blanco Valdés*

SUMARIO: 1. *Comportamiento electoral y crisis partidista.* 2. *Financiación de los partidos y corrupción política: la agudización extrema de la crisis.* 3. *Crisis partidista y legitimidad del sistema democrático: la «democracia interna» en los partidos.* 4. *Los caminos del futuro: de la oferta oligárquica a la oferta democrática, del monopolio a la pluralidad.* 4.1 *Mirando hacia los partidos.* 4.2 *Mirando hacia la sociedad.* a) *De la oferta oligárquica a la oferta democrática.* b) *Del monopolio a la pluralidad.*

Hace casi veinte años, y en un libro de tan corta extensión como densa enjundia argumental, que de inmediato iba a convertirse en un texto clásico sobre teoría de la democracia, C.B. Macpherson afirmaba la notable trascendencia de las opiniones políticas de la sociedad en la dinámica de funcionamiento de los sistemas políticos: «Lo que cree la gente acerca de un sistema político no es algo ajeno a éste, sino que forma parte de él», escribía el politólogo canadiense. Y añadía, incidiendo en esa misma idea: «Esas creencias, cualquiera que sea la manera en que se formen, determinan efectivamente los límites y las posibilidades de evolución del sistema; determinan lo que puede aceptar la gente y lo que va a exigir».¹

Los acontecimientos que han venido sucediéndose en la vida política de una buena parte de las democracias europeas desde finales de la década de los ochenta y, sobre todo, desde comienzos del presente decenio, intensificados hasta el paroxismo en los dos últimos años —y que podrían encontrar su ejemplo prototípico en la insólita imagen de Giulio Andreotti, senador vitalicio de la República Italiana, siete veces presidente del Consejo y ministro en veintiuna ocasiones, procesado por asociación mafiosa y sentado en el banquillo de los acusados ante la magistratura de Palermo— han influido de tal forma en la generalización de una conciencia social contraria a los partidos políticos que, parafraseando

al filósofo de Tréveris, bien podría decirse que un nuevo fantasma, el del «antipartidismo», recorre en la actualidad nuestro continente.² Ese fenómeno parece por momentos que infrenable desconfía hacia los partidos como sujetos vertebradores de los regímenes políticos de tipo democrático ha acabado por incidir directamente, demostrando la certeza de las citadas reflexiones de Macpherson, en la propia crisis de funcionamiento de algunos de los principales regímenes de democracia representativa existentes en Europa, y ello con relativa independencia de la tradición de aquéllos y de su correlativo nivel de consolidación.

Aunque será, precisamente, en algunas de las formas de manifestación de esa incidencia en las que pretendo detenerme en las páginas que siguen, aportando de paso varias reflexiones respecto de como creo que podría contribuirse a corregir una dinámica política que amenaza por la base al propio sistema democrático, debo comenzar, en buena lógica, por la primera de las cuestiones apuntadas. De este modo, antes de centrarme en las actuales disfunciones generadas por la desconfianza social en los partidos me referiré, aunque sea con toda concisión, a los síntomas más destacados a través de los que aquélla se viene poniendo de relieve.

1. Comportamiento electoral y crisis partidista

Las múltiples expresiones de la progresiva desconfianza social hacia las organizaciones partidistas están hoy bien a la vista. Comenzando por la que

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela.

¹ C.B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, 1976. Hemos manejado la traducción española de Fernando Santos Fontela, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1981, pp. 15-16 (subrayado en el original).

² Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, «El nuevo fantasma europeo», en revista *Sistema*, No. 118-119 (1994), pp. 45-54.

resulta ser, sin duda, la más transparente, por ser, obviamente, la más elemental: la desconfianza referida ha generado una creciente apatía de la opinión pública respecto de las fuerzas políticas tradicionales que han venido conformando los más importantes sistemas de partidos europeos, apatía cuyas manifestaciones esenciales se han concretado en un descenso lento, pero generalizado, de la participación electoral³ y en la paralización, cuando no en la inversión, 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.⁴

Pero la apatía generada por la desconfianza no se ha detenido ahí, sino que ha influido también en la propia persistencia electoral de algunas de las principales organizaciones partidistas configuradoras de democracias europeas dotadas de un alto nivel de solidez, llegando incluso en ciertos casos a adquirir un efecto letal para los partidos afectados. Así, frente a la notable capacidad de persistencia demostrada por los

partidos históricos hasta comienzos de la presente década —y ello tanto en países cuyos sistemas democráticos habían presentado una gran continuidad a lo largo de este siglo (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza o el Reino Unido) como en aquellos otros cuya continuidad se vio interrumpida por regímenes de tipo autoritario (Austria, Alemania o Italia)—,⁵ a partir de los años noventa las cosas parecen haber comenzado a cambiar de forma significativa. Aunque el caso más llamativo ha sido, obviamente, el de la República Italiana —país en el que las elecciones generales de 27-28 de marzo de 1994 significaron el hundimiento casi generalizado de las fuerzas políticas históricas que habían nucleado el sistema de partidos italiano desde la postguerra—,⁶ también otros Estados europeos, por más que en mucha menor medida, han sufrido las consecuencias de ese alejamiento, por parte del cuerpo electoral, de los partidos en los que aquél había venido confiando a lo largo de decenios.

La crisis ha afectado con especial intensidad a algunas de las más importantes y añejas organizaciones de la izquierda, tanto a las conformadoras de la socialdemocracia europea, como a las vincula-

³ Ya en 1976 apuntaba Macpherson en relación con la cuestión que «las funciones que debe desempeñar un sistema de partidos en una sociedad desigual con sufragio masivo requieren que se difuminen las cuestiones y disminuya la responsabilidad de los gobiernos ante los electorados, y ambas cosas reducen el incentivo de los votantes». La democracia liberal y su época, cit., p. 107. Por lo que se refiere a las variaciones en la participación electoral, datos muy actualizados para una buena parte de las más añejas democracias europeas pueden consultarse en los diversos estudios contenidos en Josep María Colomer (director), *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Ariel, Barcelona, 1995. La tendencia apuntada no parece admitir demasiada discusión: así, por ejemplo, y siempre para elecciones generales, la participación ha descendido en Irlanda (del 76.9 en 1969 al 68.5 en 1992), en Alemania (del 91.1 en 1972 al 79.1 en 1994), en España (del 79.1 en 1977 al 70 en 1989), en Portugal (del 91.7 en 1975 al 75.4 en 1985), en Holanda (del 95 en 1967 al 78 en 1994), en Finlandia (del 85.1 en 1962 al 72.1 en 1991), en Noruega (del 85.4 en 1965 al 75.1 en 1993) y en Suecia (del 91.8 en 1976 al 86.8 en 1994). Cfr. Josep María Colomer, *op. cit.*, pp. 33, 81, 205, 208, 224, 299, 300 y 301, respectivamente.

⁴ Aunque es indudable que, como demuestran los datos exhaustivos de Klaus von Beyme, el cambio de la tendencia en favor de un crecimiento sostenido de la afiliación no es un fenómeno reciente, sino observable ya desde finales de la década de los setenta, no es menos cierto que los más recientes estudios monográficos por países resaltan, en general, la aceleración de ese cambio de tendencia en relación con los partidos básicos de cada sistema, como una de las características definidoras de los procesos de crisis política abiertos en Europa a partir de los noventa. Cfr. los datos de K. von Beyme en *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1986, pp. 209-241 y tablas 15-18 y los estudios monográficos, por ejemplo, para Alemania (Adolf Kimmel, «De la crise des partis a la crise de la démocratie», *Pouvoirs*, No. 66, 1993) o para Italia (Tobias Abse, «The Triumph of Leopard», *New Left Review*, No. 199, 1993 y Mario Caciagli, «Italie 1993 vers la Seconde République», *Revue Française de Science Politique*, vol. 32, No. 2, 1993). El propio Von Beyme se ha referido muy recientemente a la cuestión, desde una perspectiva más analítica que descriptiva, dedicando unas páginas breves, pero excelentes, a analizar los factores sobre la base de los cuales oscilan las tendencias a la afiliación. Cfr. *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pp. 48-56.

⁵ Cfr. en tal sentido las conclusiones de Maurizio Cotta, quien, a partir de las series de datos de T.T. Mackie y R. Rose (*The International Almanac of Electoral History*, London, MacMillan, 1982), documenta cómo los valores porcentuales medios de voto obtenido conjuntamente durante los decenios que van del de 1920-1930 al de 1980-1990 (para los países de continuidad democrática) y del de 1940-1950 al de 1980-1990 (para los países 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 seguían conservando en el decenio 1980-1990 un notable predominio en los sistemas respectivos. Las únicas excepciones a esta tendencia han sido las de Francia, afectada hasta los años sesenta por fuertes turbulencias en su sistema político, y las de los tres países que acceden a la democracia en la década de los setenta (España, Grecia y Portugal), países estos en los cuales han desaparecido o han sufrido un fuerte redimensionamiento partidos que en los primeros momentos del proceso democrático habían jugado un papel decisivo: la Unión de Centro Democrático (España), la Unión del Centro (Grecia) y el Centro Democrático y Social (Portugal). En los demás casos, los datos son suficientemente significativos por sí mismos: Bélgica (89.2 en 1920-1930 y 73.2 en 1980-1990), Dinamarca (97.1 y 67.7, Finlandia (79.1 y 70.8), Holanda (82.8 y 80.8), Noruega (87.9 y 80.2), Suecia (90.7 y 89.4), Suiza (90.1 y 75) y Reino Unido (73 y 71.5), para los países con continuidad democrática; Austria (88.5 en 1940-1950 y 87.5 en 1980-1990), República Federal de Alemania (72.5 y 94.1) e Italia (77.1 y 74.7), para los discontinuos. Cfr. Maurizio Cotta, «Continuità e discontinuità nei sistemi partitici europei», en Mauro Calise (edit.), *Come cambiano i partiti*, Il Mulino, Bolonia, 1992, pp. 218-240 y tablas 2-3.

⁶ Cfr. Alfonso Botti, «Sistema político y crisis de la Primera República», en Alfonso Botti (edit.), Italia. 1945-94, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 160 y ss. y Gianfranco Pasquino, «Italia: un régimen democrático en reforma», en Josep María Colomer (director), *op. cit.*, pp. 163-197.

das a la familia comunista:⁷ baste con recordar, a este respecto, y en relación con la socialdemocracia, lo acontecido con el Partido Socialista Italiano (PSI) —prácticamente desaparecido de la escena política tras las últimas elecciones generales de marzo de 1994 y con un líder, Bettino Craxi, huido de la justicia en su refugio norteafricano—, con el Partido Socialista Francés (PSF) —sometido a un durísimo proceso de división interna y de crisis electoral tras el desastre de las generales de marzo de 1993 que le suponen pasar de 276 a 54 escaños en la Asamblea Nacional, y del que no consiguió sacarlo siquiera el célebre *big bang* rocardiano en su antológico llamamiento a la refundación realizada en el mitin de Montlouis-sur-Loire, en febrero de 1993, como lo demostrarían los magros resultados electorales del candidato socialista, Lionel Jospin, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales francesas—, o finalmente, con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), superado electoralmente ya en dos ocasiones, desde su victoria espectacular en 1982, por el Partido Popular —en las elecciones europeas de 1994 y en las municipales y autonómicas de 1995— e inmerso desde comienzos de la década en un proceso de crisis que amenaza no sólo con desalojarle del gobierno, sino incluso con afectar a su posición absolutamente hegemónica dentro de la izquierda española, posición que ha conseguido mantener sin variaciones sustanciales desde la restauración de la democracia en 1977.

Por lo que se refiere a los partidos comunistas, la evolución política de los países en que los mismos habían conseguido mantener un significativo grado de influencia tras la Segunda Guerra Mundial —sobre todo los de la Europa del Sur: Francia, Italia, España, Grecia y Portugal—⁸ demuestra que aquéllos sólo han sido capaces de resistir el vendaval anticomunista derivado de la caída del muro de Berlín y de la desaparición de los regímenes de tipo comunista en los países del este europeo, en aquellos lugares —España e Italia— donde los antiguos partidos comunistas se transforman, en el tránsito de

la década de los ochenta a la de los noventa, en algo diferente —en España, en Izquierda Unida, a partir de los restos del PCE y en Italia, en el Partido Democrático de la Izquierda, sobre los cimientos, mucho más sólidos, del antiguo PCI,⁹ procesos de reconversión que, pese a las notables diferencias apreciables entre ellos, han obtenido una indiscutible respuesta electoral—, quedando en los restantes casos reducidos a comparsas cada vez más patéticas de un mundo que a los comunistas se les ha hundido bajo los pies mientras los afectados seguían agitando las banderas representativas de un fantasma: la mención del Partido Comunista Portugués (PCP) y, sobre todo, el Partido Comunista Francés (PCF), hace innecesario cualquier comentario adicional.

En todo caso, más allá del retroceso, en unos casos, o de la práctica desaparición, en otros, de algunas de las organizaciones de la izquierda cuya contribución a la construcción de la actual Europa democrática había sido más fundamental —piénsese, por ejemplo, en el Partido Socialista Francés (PSF) o en el Partido Comunista Italiano (PCI)—, el proceso de pérdida de apoyos de los partidos tradicionales al que me vengo refiriendo no se ha detenido, en modo alguno, en las fronteras de las organizaciones entroncadas con la tradición ideológica marxista.

En efecto, además del ya mencionado caso de la República Italiana, en donde las legislativas de 1994¹⁰ reducen a cenizas a las pequeñas fuerzas laicas del centro —Partido Republicano (PRI), Partido Socialdemócrata (PSDI) y Partido Liberal (PLI)— y dejan prácticamente pulverizada a la antigua Democracia Cristiana (DC) —que pasa de 206 escaños a los 46 que obtienen sus herederos (el Pacto para Italia, formado por el Partido Popular Italiano y el Pacto Segni)— retrocesos también muy significativos, aunque ciertamente no tan demolidores, de los partidos históricos se han producido igualmente en otros países europeos en varias de las elecciones celebradas desde comienzos de la

⁷ Cfr. Perry Anderson, «La izquierda europea», en *Debats*, No. 50, Número extra: «Hacia el fin de siglo: un mundo en transformación», pp. 84-97. También, y por más que los trabajos que conforman el libro sean fruto de reflexiones vinculadas con la crisis de los setenta y ochenta y no con la de los noventa, son de lectura imprescindible algunos de los ensayos que Ludolfo Paramio ha reunido en su, desde tantos puntos de vista espléndido, *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*, Siglo XXI, Madrid, 1988.

⁸ Sobre la configuración de esos sistemas tras la recuperación de la democracia, cfr. los trabajos respectivos contenidos en Julián Santamaría, *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982.

⁹ El proceso de reconversión del comunismo italiano ha sido tratado, rigurosa y documentadamente, por Piero Ignazi, *Dal PCI al PDS*, Il Mulino, Bolonia, 1992.

¹⁰ Téngase en cuenta que con un índice de volatilidad cercano al 42%, las legislativas italianas de 1994 han sido, junto con las legislativas españolas de 28 de octubre de 1982, las elecciones de más alta volatilidad de todas las generales celebradas en Europa a lo largo de la presente centuria.

década.¹¹ Aun sin pretensión de ser exhaustivo, pueden mencionarse a ese respecto, para Francia, las elecciones generales de marzo de 1993, las europeas de junio de 1994 o la primera vuelta de las presidenciales de 1995, en las que se consolidan o emergen fuerzas no tradicionales, como el derechista Frente Nacional, —que tuvo en sus manos, en gran medida, el resultado final de las presidenciales, en función del candidato al que sus votantes decidieron apoyar en segunda vuelta— el Movimiento de los Radicales de la Izquierda o la lista La Otra Europa; para Alemania, las generales de octubre de 1994, en las que los verdes experimentan un avance impresionante, al pasar de 8 a 49 escaños, frente a un retroceso muy significativo de las fuerzas de centroderecha (CDU/CSU y FDP) que pierden en conjunto 57 escaños, muchos más de los que gana el SPD, que aumenta 13 escaños en el Bundestag,¹² o las elecciones regionales para la elección de los Parlamentos de Renania del Norte-Westfalia y Bremen, en las que el ascenso de los verdes contrasta con el descalabro del Partido Liberal (FDP) que no consigue llegar a la barrera del 5% en ninguno de los Estados y se queda, por tanto, fuera de ambos Parlamentos regionales; para Austria, las generales de octubre de 1994, en las que el avance espectacular de la extrema derecha —el FPÖ de Jörg Haider— que consigue superar todas las barreras previas de los movimientos extremistas de derecha en Europa, al alzarse con el 23% de los sufragios, y, los resultados, aunque mucho más discretos, de los verdes y del Foro Liberal —formado por disidentes del derechista Haider—, se producen a costa de los dos partidos tradicionales conformadores de la coalición gobernante: los socialdemócratas (SPOE) y los democristianos (OVP); o, finalmente, para Suecia, las elecciones generales de septiembre de 1994, en las que los verdes, que pasaron de ser extraparlamentarios a contar con 18 asientos en la Cámara, se configuraron como la gran revelación de los comicios.

La conclusión general, aunque bien es cierto que todavía muy provisional, que podría obtenerse de la lectura conjunta de los datos que acabo de apuntar no es otra, en mi opinión, que la de que la quiebra en la persistencia electoral de las organizaciones partidistas más tradicionales, que se ha venido produciendo en algunos países europeos desde comienzos de la década, se ha operado en general en beneficio de fuerzas o movimientos políticos que se presentan ante la opinión pública de las sociedades a las que dirigen sus ofertas como organizaciones que pretenden superar el marco organizativo estrecho y burocratizado de los partidos históricos, concebidos así como los partidos por antonomasia, es decir, como organizaciones supuestamente inservibles para hacer frente a los nuevos retos que la sociedad tiene ante sí. Eso es, en gran medida, lo que tienen en común, por encima de sus abismales diferencias ideológicas y políticas, las ligas, los foros y los movimientos que, según acabo de exponer, han venido recogiendo el descontento que los partidos han ido sembrando, por omisión o por acción, a lo largo de decenios.

La diagnosis realizada por Salvatore Lupo para Italia tras las elecciones del 94, resulta así extensible, en mayor o menor medida, a otros países en los que también han acabado por brotar, con más o menos fuerza, movimientos para los que la lucha contra la partitocracia se ha convertido en una de sus principales banderas de combate: «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» —escribe Lupo. Y continúa: «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 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: es ligero, fuertemente identificable con un líder carismático (Umberto Bossi, Leoluca Orlando o Marco Panella) se caracteriza por una crítica moral, o moralista, de la política, que es

¹¹ Los resultados electorales referidos en el texto para 1993 y 1994 pueden consultarse, respectivamente, en los anuarios *El País*, correspondientes a 1994 y 1995, pp. 26 (1994) y 23 (1995). Los datos de Alemania, para 1995, en el diario *El País*, de 15, 16 y 19 de mayo de 1995, pp. 5, 7 y 4, respectivamente.

¹² Las generales no hicieron, así, otra cosa que confirmar la tendencia a la baja de los partidos tradicionales que se había ya anunciado previamente en las elecciones celebradas en el Land de Baja Sajonia y el de Schleswig-Holstein a lo largo de marzo de 1994. Puede verse al respecto el diario *El País*, de 14 y 22 de marzo de 1994, pp. 5 y 7.

expresada con lenguaje apodíctico y siempre enfático, estudiado adrede para la comunicación televisiva».¹³

2. Financiación de los partidos y corrupción política: la agudización extrema de la crisis

«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».¹⁴ Es probable que ni el propio Claus Offe —que escribía estas palabras referidas a Alemania a comienzos del 1990, varios años después, por tanto, del estallido del escándalo Flick en la ex República Federal— fuera del todo consciente en esas fechas de las incontrolables turbulencias que aparecerían con la década en relación con la compleja problemática de la financiación de las organizaciones partidistas y de sus vinculaciones con fenómenos de corrupción, turbulencias que acabarían por desbordar el vaso del descrédito que aquéllas no habían sido capaces de evitar se fuera colmando poco a poco.

Aunque también aquí, de nuevo, el paradigma ha de volver a ser Italia, el vendaval ha ido afectando en dominó, de modo lento pero inexorable, a una buena parte de los sistemas democráticos, por encima incluso de las regulaciones diferentes establecidas en cada país a los efectos de hacer frente legalmente a la necesidad de financiar a los partidos.¹⁵ En la República Italiana la serie ininterrumpida de escándalos relacionados con casos de financiación ilegal que se han proyectado sobre la vida política desde comienzos de los noventa desembocará en la conocida en medios periodísticos como operación «manos limpias», operación tras la que la magistratura de la República se coloca en la primera línea de batalla en la lucha contra una corrupción vinculada también, aunque no sólo, a la financiación de los

partidos.¹⁶ Buena prueba de cómo el descubrimiento paulatino de la espesa red de «tangentópolis» ha afectado a la opinión pública italiana es el resultado del referéndum celebrado en abril de 1993 en relación con la abrogación o no de la Ley de Financiación Pública de los Partidos vigente desde 1974: mientras que en un referéndum de contenido similar desarrollado en 1978 el porcentaje de votos contrarios a la ley se quedó en el 43.7%, en el referéndum del 93 el 90.3% de los votantes se pronunciaron en contra de la norma mencionada.

Pero, como antes apuntaba, Italia ha estado acompañada en este poco honorable pelotón por muchos otros países europeos.¹⁷ Por España, en donde desde 1989 se han sucedido las denuncias derivadas de casos de financiación ilegal de los partidos y, más en general, de corrupción política,¹⁸ lo que, como es obvio, ha contribuido, sin que ello hiciera por desgracia falta alguna, al desprestigio no sólo de cada uno de los partidos afectados, sino también de los partidos en cuanto formas de organización de la sociedad civil, instituciones cuya valoración por la opinión pública española venía ya estando por los suelos antes incluso de la aparición de los escándalos vinculados con su financiación irregular.¹⁹ Por Francia, país en el que la corrupción política —que marcó ya la última época de la

¹⁶ Cfr., específicamente sobre el tema, D. Della Porta, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, 1992 y G. Sapelli, *Cleptocrazia. Il «meccanismo unico» della corruzione tra economia e politica*, Milán, 1994.

¹⁷ Klaus von Beyme aporta interesantísimas consideraciones sobre los diversos factores que el Estado de partidos, y la consolidación creciente en él de una clase política a través de los partidos, condiciona para la eventual extensión de la corrupción (duración en el poder de los partidos, diferentes ámbitos en que se desarrolla la actividad política, profesionalización de la clase política, internacionalización de la economía, cultura de las actuales campañas electorales, etc). Cfr. *La clase política en el Estado de partidos*, cit., pp. 92-99. Un *dossier* periodístico, con información para Francia, Reino Unido, Italia, Bélgica y Alemania, puede verse en el diario *El País*, de 26 de febrero de 1995, pp. 6 y 7 del especial «Domingo».

¹⁸ Un listado exhaustivo de los principales «escándalos políticos» sacados a la luz desde 1989 hasta 1993, con detalles sobre el (los) partido(s) afectados(s), el año de la denuncia o del inicio de diligencias, la o las personas investigadas, condenadas o absueltas y, en su caso, destituidas o dimitidas, puede verse en el diario *El País*, de 25 de mayo de 1993, pp. 24-25. Cfr. al respecto Roberto L. Blanco Valdés, «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», en *Revista de Estudios Políticos*, No. 87 (1995), pp. 163-197.

¹⁹ Así lo demuestran sin duda alguna y sin ningún género de paliativos los datos contenidos en sucesivos estudios de opinión realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas y publicados a lo largo de 1989, 1990 y 1991. Pueden verse, por ejemplo, los publicados en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 48 (octubre-diciembre de 1989), 49 (enero-marzo 1990), 52 (octubre-diciembre de 1990) y 56 (octubre-diciembre de 1991). En el de octubre-diciembre de 1990, por ejemplo, tan sólo el 2% de los encuestados reconocen pertenecer a algún partido político, frente al 97% que afirma lo contrario. Véase *infra* nota 27.

¹³ Cfr. Salvatore Lupo, «La crisis italiana», en *Debats*, No. 50, cit., p. 180 (cursivas y entrecomillados en el original).

¹⁴ Claus Offe, «Una pavorosa tosquedad (Sobre la formación de adiciones en los partidos)». El artículo, aparecido originalmente en *Die Zeit*, fue publicado en el diario *El País*, de 17 de mayo de 1990, pp. 10 y 11 del especial «Temas de nuestra época» (subrayados en el original).

¹⁵ Cfr. Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS-SIGLO XXI, 1985 y, más actualizado, Arthur B. Gunlicks (edit.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Westview Press, San Francisco, 1993.

mayoría socialista (casos Pechiney o Urba) y que fue, sin ningún género de dudas, determinante de su fin estrepitoso— reapareció en toda su crudeza durante el período de gestión de centroderecha, —en los últimos meses de 1994 han sido constantes los casos de dirigentes políticos manchados por sospechas de corrupción (desde el caso Longuet, hasta los casos Méry o Noir), viéndose afectados por ellas incluso varios ministros del gobierno de Edouard Balladur—²⁰ y no ha tardado en salpicar al nuevo Primer Ministro francés designado por Jacques Chirac tras las presidenciales, Alain Jupé, acusado por el diario *Liberation* de estar implicado en operaciones de financiación ilegal del gaullista RPR en 1991, cuando Jupé era secretario general del partido. Por el Reino Unido, después de que en junio de 1993 saltaran a los medios de comunicación las acusaciones de que el Partido Conservador se había visto favorecido por financiación irregular procedente de la monarquía saudí y del financiero turcochipriota Asil Nadir, acusaciones que han vuelto a producirse a finales de 1994, señalándose en esta ocasión como la fuente de financiación ilegal al financiero egipcio Al Fayed.²¹ Por Alemania, en donde la Unión Social

Cristiana, el partido del histórico líder Franz Josef Strauss, en el poder en el *Land* de Baviera desde poco después de la creación de la República Federal, se ha visto mezclado, a lo largo de 1994, en una larga cadena de escándalos, que implican al partido en el que *Der Spiegel* consideraba, en el momento de sacar los supuestos hechos a la luz, como uno de los mayores episodios de evasión fiscal de la historia del *Land*: la que la Unión Social Cristiana en el gobierno habría consentido al empresario Eduard Zwick —el rey de los balnearios— a cambio de financiación ilegal para la organización del partido y sus más destacados dirigentes. Y, finalmente, por Bélgica, en donde se ha producido, en abril de 1995, la dimisión de Frank Vandenbroucke, Ministro de Asuntos Exteriores y Viceprimerministro, tras reconocer su implicación en 1991 —cuando era presidente del Partido Socialista Flamenco— en la operación de limpieza del dinero negro cobrado por su Partido, en concepto de comisiones ilegales derivadas de la compra de helicópteros italianos «Augusta».

Aunque probablemente es aún demasiado pronto para pretender obtener conclusiones definitivas de un proceso de crisis que continúa abierto, no parece exagerado afirmar, sin embargo, que esta cascada de acontecimientos, que se han venido agolpando día a día en los titulares de muchos de los más importantes diarios y semanarios europeos, y que han llegado a monopolizar en ciertos casos el desarrollo de la vida política en algunos de los países mencionados hasta ahora, ha acabado por tener un efecto demoledor sobre la percepción de la opinión pública respecto de sus sistemas políticos, o, por retomar la formulación de Macpherson a la que aludía al comienzo de estas páginas, sobre lo que «cree la gente» acerca del modo en que es gobernada. Nada tiene de extraño, entonces, que algunos autores hayan ya hablado de una auténtica metamorfosis en la sociedad civil: «Somos testigos —afirma convincentemente Helmut Dubiel, recogiendo buena parte de los fenómenos a los que me he venido refiriendo— 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

²⁰ A comienzos de marzo de este año se iniciaba el juicio por el caso Urba, en el que Henri Emmanuelli, primer secretario del Partido Socialista Francés (PSF), y tesorero de la organización entre 1988 y 1992, aparecía como el principal acusado de la financiación ilegal de su partido. El socialista galo declaraba, con tal motivo, que en realidad más que a él personalmente se estaba juzgando a «todo un sistema político». El Tribunal Correccional de Saint-Brieuc condenaría a Emmanuelli, en mayo de 1995, a un año de prisión por financiación ilegal de su partido, en su calidad de ex-tesorero del mismo. Vid. diario *El País*, de 3 de marzo y 16 de mayo de 1995, pp. 8 y 5, respectivamente.

²¹ En relación con los sucesos de 1993, que dieron lugar a la dimisión del viceministro para Irlanda del Norte, Michael Mates, el prestigioso semanario liberal *The Economist*, subrayaba en su edición de 27 de junio la gravedad de una situación a la que el Reino Unido había hasta entonces parecido permanecer inmune: «El sexo ha sido la causa de la caída de muchos políticos británicos; la corrupción financiera, de realmente muy pocos (...) En setenta y un años, después de que David Lloyd George financiara su Partido Liberal vendiendo títulos, el lodo rara vez había mancillado un partido gobernante como ahora está manchando a los conservadores (...) Una solución podría ser un acuerdo entre todos los partidos para relacionar en una lista las grandes donaciones (...) Pero la experiencia americana demuestra que los ingeniosos pueden evitar la norma (...) ¿Qué más debe hacerse? —se preguntaba *The Economist*—. Primero debe ponerse un techo al gasto de los partidos (...) Segundo, no deberían tener que pasar la gorra por cada penique que necesitan (...) La subvención estatal limitada, como se practica en otros países europeos, tiene ventajas. Pero la financiación estatal no garantiza el fin de la corrupción, como se ha demostrado en Italia (...) En Italia —concluía *The Economist*—, la corrupción ha causado una revolución; en Japón, la caída de un Gobierno». Los sucesos de octubre y noviembre de 1994 (acusaciones al Partido Conservador de haber recibido financiación ilegal de Al Fayed, dimisión del viceministro para Irlanda) decidieron al Primer Ministro John Major a proceder a la creación de un comité destinado a investigar la conducta ética en la vida pública. Cfr. *The Guardian*, de 18, 19, 20 y 21 de octubre de 1994. El «Informe Nolan», así llamado por estar presidida dicha comisión por el juez Michael Nolan, fue publicado a mediados de mayo de 1995 y ocasionó de

inmediato un duro debate en el Parlamento británico ante la cerrada negativa de los conservadores a aceptar algunas de las medidas propuestas, como, por ejemplo, la relativa a que los miembros de la Cámara de los Comunes aceptasen el compromiso de revelar sus ingresos externos. Cfr. el diario *El País*, de 13 y 20 de mayo de 1995, pp. 5 y 6, respectivamente.

general, de la disolución de antiguos electorados fieles, del brusco crecimiento de electores de protesta, en su mayoría de extrema derecha».²² Metamorfosis que, como correctamente apunta, a mi juicio, el propio Dubiel, no se ha traducido —al contrario de lo que sostienen algunos agoreros del autoritarismo de forma interesada— en un rechazo *in toto* al sistema democrático —y ello al margen de la subida en algunas partes de fuerzas de extrema derecha, que siguen siendo, pese a ello, claramente marginales en el conjunto de los países de la Unión Europea, tal y como lo demuestran los resultados de las últimas elecciones europeas—;²³ sino que se ha centrado, sobre todo, en la institución que por protagonizar, en gran medida, el funcionamiento del 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: «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 dramática pérdida de credibilidad son los síntomas más claros de un profundo “tedio por la democracia” que ha afectado a todas las sociedades occidentales».²⁴

Llegados a este punto, y a la vista de lo expuesto, cabría preguntarse: ¿Qué es lo que piensa la gente de los partidos? O, por formular este interrogante de modo más preciso: ¿cómo se ha traducido finalmente, en lo que se refiere a los partidos, y desde el punto de vista de la percepción de los mismos por parte de la sociedad civil, ese «tedio por la democracia» al que acabo de aludir, tras analizar algunos de sus síntomas y apuntar la contribución que en su difusión han acabado por tener los fenómenos de corrupción en que se han

visto implicados desde el comienzo de la década una buena parte de los partidos europeos?

El politólogo Julián Santamaría resumía con toda claridad, en mi opinión, y en el curso de un debate organizado por el Centro de Estudios Constitucionales a comienzos de 1994 en relación con la problemática de los partidos en la actualidad, los elementos esenciales que según los científicos sociales definen la percepción social mayoritaria respecto de las organizaciones partidistas: «Hay una amplia coincidencia en torno a la idea de que el funcionamiento interno de los partidos no es suficientemente democrático y en reconocer que si nos preocupa es porque esa insuficiencia podría afectar al sistema democrático debilitando su legitimidad y empobreciendo su rendimiento».²⁵ En efecto, si una idea ha acabado por calar nuevamente²⁶ entre la opinión pública, —condicionando una ideología difusamente antipartidista en que de modo paradójico resulta perfectamente compatible la afirmación de la indispensabilidad de los partidos para la democracia y el claro desafecto hacia los mismos,²⁷

²² Cfr. Centro de Estudios Constitucionales, *Régimen jurídico de los partidos y Constitución*, CESCO-BOE, Madrid, 1994, p. 116. En el debate celebrado el día 14 de febrero de 1994 —y a partir de dos ponencias presentadas por Manuel Ramírez «Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual» y Javier Jiménez Campo «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español»— intervinieron Roberto Blanco, José Luis Cascajo, Inigo Caverio, Ricardo Gatzagaetxebarria, Miguel Herrero de Minón, José María Moledano, Joaquín Molins, Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, Ricardo Peralta, Julián Santamaría y Virgilio Zapatero.

²⁶ Digo nuevamente en la medida en que esa idea entronca, como es obvio —y tras un período, el de posguerra, en que los partidos, debido en gran parte a su contribución a la lucha para derrotar a los fascismos y recuperar la democracia, gozaron en Europa de un inmenso y bien merecido prestigio— con las concepciones que vertebraban la reflexión de los autores que dieron lugar al nacimiento de la moderna estasiología: señaladamente Robert Michels —en su *Zur Soziologie des Parteiseins in der Modernen Demokratie*, de 1911— y Moisei Ostrogorski, en su *Democracy and the Organization of Political Parties*, de 1902. Cfr., al respecto, sobre la significación de la aportación de uno y otro en la teoría de los partidos políticos, Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 54-61.

²⁷ Sirvan de ejemplo de lo que digo las respuestas contenidas en dos estudios de opinión realizados por el CIS, sobre una muestra de ámbito nacional, en enero de 1989 y en noviembre de 1994. Ante la aseveración de que «Los partidos políticos sólo sirven para dividir a la gente», en 1989, ya un 33% de los encuestados manifestaba estar de acuerdo con la misma, frente a un 47% que manifestaba su desacuerdo; el porcentaje de acuerdo se elevará hasta el 43.8% en 1994. De igual forma, ante la aseveración «Los partidos se critican mucho entre sí, pero en realidad todos son iguales», el porcentaje de encuestados de acuerdo se elevaba, en 1989, hasta el 47%, frente a sólo un 33% en desacuerdo, y alcanzaba el 64.7% en 1994. Por último, el equilibrio existente en la opinión pública en 1989 al ser preguntada sobre si «los intereses que persiguen los partidos tienen poco que ver con los de la sociedad» (de acuerdo el 32% y en desacuerdo el 33%) se rompe en 1994, al llegar el grupo de los que están de acuerdo con ese juicio hasta el 55.7%. Juicios tan derogatorios son compatibles, sin embargo, con el reconocimiento de la indispensabilidad de los partidos en el sistema democrático, identificación que no ha descendido, sino todo lo contrario, entre 1989 y 1994: así, cuando

²² Cfr., con gran interés, Helmut Dubiel, «Metamorfosis de la sociedad civil. Autolimitación y modernización reflexiva», en *Debats*, No. 50, cit., pp. 108-123; ahora la cita en p. 114.

²³ Las dos fuerzas fundamentales de extrema derecha fueron el Frente Nacional francés, que obtuvo 10 escaños y la italiana Alianza Nacional, que obtuvo 11 escaños. El Partido Republicano Alemán, que había conseguido 6 escaños en las europeas de 1990, se quedó sin representación parlamentaria. Cfr. anuario *El País* 1995, pp. 62-64.

²⁴ Helmut Dubiel, «Metamorfosis de la sociedad civil», cit., p. 114 (cursivas y entrecomilladas en el original).

en la medida en que se les percibe como facciones que vienen a dividir a una ciudadanía que, de no ser por ellos, mantendría mayores niveles de reconciliación interna—²⁸ es la de que los partidos políticos son organizaciones cerradas, oligárquicas y profundamente burocratizadas, que presentan una marcada tendencia a secuestrar —valga la expresión— una buena parte de las formas de manifestación de la pluralidad política y social. La razón última de que esta percepción haya calado hasta tal punto no es otra, a fin de cuentas, que la propia certeza de la misma, es decir, que la coincidencia más o menos efectiva entre lo que los ciudadanos piensan sobre cómo funcionan los partidos y la forma real en que aquellos vienen funcionando en todos los países.²⁹ Ello pone de relieve la necesidad de situar en primer plano la cuestión, siempre central por lo demás,³⁰ de la «democracia interna» en los partidos.

en 1989 se aseveraba «Sin partidos no puede haber democracia», sólo el 12% se manifestaba en desacuerdo, frente a una 62% que coincidía en el juicio, porcentaje que subirá hasta el 65.5% en 1994; o cuando se afirmaba «Los partidos son necesarios para defender los intereses de los distintos grupos y clases sociales», aseveración sobre la que, en 1989, el desacuerdo era tan sólo del 12%, frente a un 67% de acuerdo, que alcanzará el 70% en 1994; por último, ante la afirmación «Los partidos no sirven para nada», únicamente decía estar de acuerdo en 1989 el 17%, frente a un 60% que declaraba su desacuerdo. Cfr. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 49 (1990), pp. 373-375, para los datos de 1989 y el diario *La Voz de Galicia*, de 8 de junio de 1995, de donde procede la referencia a los datos de 1994, p. 21.

²⁸ Giovanni Sartori demostró lo poco original que resultaba esta forma de percibir a los partidos, en su ya clásico *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980. Cfr. el Cap. I «El partido como parte» y, especialmente, su epígrafe 1o. «De la facción al partido», edic. cit., pp. 19-35.

²⁹ Javier Pérez Royo lo expresaba con su habitual claridad en un largo artículo, de lectura imprescindible, publicado en el diario *El País*: «A pesar de lo insatisfechos que están con los partidos políticos, los ciudadanos saben que son necesarios y no hay ningún estudio de opinión que detecte añoranza alguna cuantitativa y cualitativamente importante respecto de un régimen político sin partidos o con partido único (...). No es por esa vía por la que se puede dar respuesta al problema. Al contrario. La respuesta tiene que venir del reconocimiento de que la sociedad no se está equivocando en su valoración del partido político. Los ciudadanos tienen una opinión política sobre el partido como institución, opinión que se forma a través de elementos heterogéneos (...). Hay que partir, por tanto, de que, políticamente, la sociedad tiene una determinada percepción del partido político y de que en esa percepción tiene razón. Los ciudadanos saben que ha sido un instrumento útil en el pasado y que lo es mucho menos hoy. Y en esto no se equivocan. Es más democrático de lo que lo ha sido nunca en el pasado, pero sirve menos para la organización de la democracia hoy. Estos son los términos en que el problema está planteado». Cfr. «La raíz del problema», en *El País*, de 17 de marzo de 1994, especial «Temas de nuestra época: El conclave socialista», pp. 6-7 (todas las cursivas en el original).

³⁰ De tal centralidad es buena prueba, aparte del artículo 6o. de nuestra Constitución, la exigencia contenida en los preceptos respectivos de la Constitución italiana de 1947 —según la cual los partidos deberán «concurrir con procedimiento democrático a la determinación de la política nacional»— y de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que exigía, que «su ordenamiento interno deberá responder a los principios de la democracia». Cfr., al respecto, Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986,

3. Crisis partidista y legitimidad del sistema democrático: la «democracia interna» en los partidos

La quiebra de los tradicionales sistemas de partidos vigentes en Europa desde la posguerra —quiebra en la que, según he intentado poner de relieve anteriormente, ha tenido una influencia decisiva el cambio paulatino de la percepción social sobre el papel de los partidos en el funcionamiento de la democracia— ha terminado por incidir, como obviamente no podía ser de otra manera, tanto sobre la eficacia (rendimiento) como sobre la representatividad, y la consiguiente legitimidad, del sistema democrático. Pero —y a ello me referiré a continuación— esa incidencia ha sido bien distinta en uno y otro plano.

En cuanto a lo primero, y dado que no es ese el objeto que fundamentalmente me interesa en estas páginas, me limitaré a reproducir las consideraciones al respecto del profesor Porras Nadales, con cuyos juicios coincido plenamente: «La esfera del bienestar —escribe Antonio Porras— se ha configurado durante la etapa de apogeo del Estado de bienestar como un circuito deslegalizado y asumido de forma autónoma por el Ejecutivo, alejándose de la esfera institucional representativa por excelencia, es decir, el Parlamento. De esta manera —continúa el profesor sevillano— el impacto del circuito de la representación sobre la esfera de la gobernabilidad tiende a quedar considerablemente atenuado, en la medida en que la acción del gobierno debe implementarse a través de exigencias programáticas o burocráticas propias dotadas de un relativo margen de autonomía. Y así, finalmente, la representación quedaría reducida a un mero mecanismo de legitimación indirecta respecto de quien gobierna, pero no respecto del qué o del cómo, elementos que se entiende responden a claves autónomas de racionalidad y de eficacia tecnocrática emanados de la propia esfera del ejecutivo».³¹ En efecto, por más que

pp. 47 y ss.; también Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, cit., pp. 73 y ss.

³¹ Cfr. Antonio Porras Nadales, *Representación y democracia avanzada*, CESCO, Madrid, 1994, p. 17. El propio Porras subraya agudamente el erróneo *parti pris* a partir del cual se ha venido abordando la cuestión de la gobernabilidad: «El problema de la gobernabilidad se suele plantear doctrinalmente desde una sola perspectiva, la de la integración centripeta de la sociedad sobre el Estado a través del sistema político de partidos

deba señalarse que a partir de un cierto extremo —e Italia podría ser en tal sentido un buen ejemplo— las disfuncionalidades del mecanismo de la representación provocadas por la crisis de los tradicionales sistemas de partidos llegan a tener una indiscutible proyección sobre el rendimiento del sistema democrático, pues afectan de manera esencial al proceso de legitimación de algunos de los órganos fundamentales del Estado y, en consecuencia, a la propia legitimidad de las decisiones (legislativas o ejecutivas) adoptadas por los mismos, parece que la experiencia viene demostrando que esa proyección ni es inmediata ni resulta de una intensidad proporcional en los dos ámbitos —el de la representatividad y el de la gobernabilidad—, de tal forma que sólo de forma paulatina y de modo diferido llegan las disfunciones de la representación a condicionar disfunciones en la eficacia del sistema democrático.

Bien diferentes son las cosas en lo relativo al circuito de la representatividad-legitimidad. En este ámbito, no parece ser hoy ya objeto de seria discusión, ni entre los científicos sociales que se han ocupado del asunto, ni entre los líderes políticos, la estrecha conexión existente entre la crisis partidista en la que estamos en mayor o menor grado inmersos y la pérdida de legitimidad del sistema democrático. La razón de esa conexión resulta, por lo demás, bastante fácil de explicar: si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan, muchas veces de forma claramente monopolística, algunos de los fundamentales procesos del mecanismo democrático (la proposición de candidaturas en los diversos tipos de elecciones, las campañas electorales, los canales de reproducción de una buena parte de las élites políticas) resulta poco convincente no reconocer que la falta de democracia interna en el funcionamiento de las organizaciones partidistas habrá de traducirse en un claro déficit en el propio funcionamiento del mecanismo democrático, lo que contribuye claramente a su deslegitimación. En un trabajo reiteradamente citado desde su publicación en 1982, Claus Offe apuntaba con acierto a la cuestión, insistiendo en el problema al que me vengo

refiriendo, al afirmar que «en cuanto se expresa la voluntad popular a través de los instrumentos del partido competitivo que trata de acceder al gobierno, lo que se expresa deja de ser la voluntad popular, transformándose en un artefacto que cobra la forma y desarrolla una dinámica de acuerdo con los imperativos de la competencia política».³² En efecto, la problemática que indudablemente pone en primer plano la reconocida ausencia de funcionamiento democrático en el interior de las organizaciones partidistas no es otra, como ya hace varios años señalé,³³ que la relativa a la propia posibilidad de que los partidos, organizaciones estables, burocratizadas y con una tendencia general a la oligarquización en el proceso interno de toma de decisiones puedan cumplir adecuadamente su papel, es decir, puedan actuar como sujetos organizadores —recordémoslo, casi en monopolio— de todas las fases del funcionamiento del sistema democrático.

Y a ese respecto parece haberse ido asentando progresivamente la idea de que ello no resulta ya posible. La pregunta, claro está, surge de inmediato: ¿por qué ya no es posible?, ¿por qué el *cuasi* monopolio partidista de la dinámica de funcionamiento del mecanismo democrático ha sido socialmente aceptado sin problemas de mayor envergadura durante varias décadas? y ¿por qué hoy en día esto ha dejado de ocurrir?, ¿es que los partidos han incrementado sus niveles de oligarquización?, ¿son hoy las organizaciones partidistas mucho menos democráticas de lo que lo han venido siendo en el pasado? Estos son los interrogantes esenciales. Las respuestas a los mismos parece no deben buscarse mirando a los partidos, sino, por el contrario, mirando a la propia sociedad, pues son los cambios que aquélla ha experimentado y no los de los partidos que la representan —que continúan presentando un funcionamiento interno similar al que los caracterizó en los últimos veinte o treinta años— los que explican que en muy diversas latitudes, y de forma sospechosamente simultánea, hoy resulte de forma creciente socialmente insoportable lo que durante mucho tiempo se consideró el modo más normal de funcionamiento democrático.

(concretándose por lo tanto en la estabilidad parlamentaria), y no desde la perspectiva de la acción del propio Estado sobre la sociedad a través de las políticas públicas, conforme a un cierto paradigma mecanicista de dudosa validez en la práctica según el cual todo gobierno estable tiende a conseguir *per se* cuotas sustanciales de gobernabilidad o de eficacia en la acción del gobierno», *ibidem*, p. 16 (todas las cursivas en el original). Respecto del proceso de elaboración de políticas públicas *cf.* Edward S. Quade, *Análisis de formación de decisiones políticas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.

³² *Cf.* Claus Offe, «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización», en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988, p. 62 (cursivas en el original).

³³ Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, *cit.*, pp. 68-69.

Aunque ello va a exigirme ahora una larga cita, recogeré a continuación las reflexiones al respecto del profesor Pérez Royo, reflexiones que a mi juicio no se limitan a explicar lo que está sucediendo en la actualidad en muchos Estados democráticos de Europa, sino que aportan elementos esenciales a la hora de plantearse algunas de las posibles vías de salida del atolladero en que en el presente nos hallamos, materia ésta de la que habré de ocuparme de inmediato. «La sociedad de nuestros días — escribe Pérez Royo — 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. No se trata de que el partido político se esté comportando de manera sustancialmente distinta a como se ha comportado en el pasado. Al contrario. Hace lo mismo: continúa siendo un instrumento de control de la oferta electoral, mediante el cual un número relativamente reducido de ciudadanos sustituye a la sociedad en la definición de un momento esencial del proceso de legitimación democrática del Estado y la fuerza a optar por alternativas cerradas. Esto es lo que cada vez resulta más insoportable en la sociedad contemporánea. Es lo que explica la irritación de la sociedad con los partidos políticos. La sociedad sabe que no puede prescindir de los partidos, que continúan siendo instrumentos indispensables para articular políticamente a la sociedad y para ordenar el proceso electoral, y sabe también que no está en estos momentos en condiciones de sustituirlos por otros instrumentos distintos. De ahí —concluye Pérez Royo— que se produzca la paradoja de que los ciudadanos participan en el proceso electoral y votan

a los partidos de los que están despotricando y que, al día siguiente de haberlos votado, vuelven a despotricar contra ellos. Es una mezcla de rabia e impotencia la que se traduce en sondeos de opinión y resultados electorales.»³⁴

Estoy personalmente persuadido de que ésta es una cabal e inteligente descripción del panorama en que nos encontramos y de que la misma pone de relieve con absoluta claridad uno de los dos principales agentes causales que contribuyen a la actual crisis partidista. Por mi parte creo, en todo caso, que junto a ese factor, es decir, junto a la naturaleza oligárquica del proceso de definición de las ofertas electorales en todos los países democráticos,³⁵ debe tenerse en cuenta también la influencia que en la crisis referida ha acabado por tener el rechazo social ante las cada vez más insoportables consecuencias de lo que podríamos denominar el congelamiento burocrático de las élites representativas —congelamiento favorecido por las posibilidades casi ilimitadas de permanencia de las élites y de acumulación de cargos por parte de las mismas—, factor éste que ha contribuido a la generalización y a la consolidación 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 fácil parangón en el período democrático que se abre en Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

Consciente de la concisión extrema de la diagnosis que acabo de aportar, entraré ya, pese a ello, en el debate sobre las posibles vías de salida a la crisis partidista, pues, con ocasión de la exposición tanto de las diferentes propuestas que en tal sentido se han venido manejando como de las que aquí se consideran de mayor oportunidad y utilidad, volveré a tratar, necesariamente, y en algún caso incluso con mayor profundidad, de los problemas que hasta ahora tan escuetamente se han diagnosticado.

³⁴ Javier Pérez Royo, «La raíz del problema», *cit.*, p. 7 (cursivas en el original).

³⁵ «La democracia, tal como ha funcionado en Europa hasta nuestros días y tal como funciona todavía hoy, es un sistema político en el cual la sociedad decide democráticamente entre opciones definidas por los partidos sin control democrático de ningún tipo. La democracia se reducía en el pasado y se reduce todavía hoy al momento final del proceso electoral: a la elección democrática por parte de la sociedad entre opciones oligárquicamente definidas por los partidos. Se trata de sistemas en los que se combina un momento oligárquico con otro democrático». Javier Pérez Royo, «La raíz del problema», *cit.*, pp. 6-7 (cursivas en el original).

4. Los caminos del futuro: de la oferta oligárquica a la oferta democrática, del monopolio a la pluralidad

4.1 Mirando hacia los partidos

El debate sobre cómo hacer frente al creciente peso de las organizaciones partidistas en el funcionamiento de los regímenes de tipo democrático es ya un debate añejo que se remonta al momento en que la consolidación del modelo partidista generado por el nacimiento de los primeros partidos de masas — en sentido estricto, los primeros partidos socialistas y, de forma muy sobresaliente, el Partido Socialdemócrata alemán— comenzó a dejar sentir sus poderosos efectos institucionales.³⁶ Así lo demuestran cumplidamente, por ejemplo, las polémicas que tanto en el ámbito de la teoría constitucional (Hans Kelsen *versus* Heinrich Triepel), como en el ámbito de la teoría sociológica (Robert Michels, Moisei Ostrogorski, Max Weber)³⁷ enfrentaron a algunos de

los más destacados científicos sociales en el período que media entre las dos guerras mundiales.

En efecto, y por más que a veces tienda a olvidarse, lo cierto es que tanto las preocupaciones que hoy sentimos como las propuestas con las que actualmente trabajamos, —cuando menos, muchas de las preocupaciones y una parte nada despreciable de las propuestas— pertenecen al pasado, pues siguen mirando fundamentalmente hacia los partidos y no se atreven todavía a dirigirse hacia la sociedad. A mi juicio estos acercamientos desenfocan el problema y, en buena lógica, no atinan a acertar en la proposición de soluciones. Si hubiera que agruparlos, a los efectos de un tratamiento sistemático, creo que podría hacerse como sigue:

A) Algunos autores han creído adivinar que la hora final de los partidos puede haber llegado ya y que la crisis partidista en la que estamos hoy inmersos debería entenderse como el redoble de campanas que nos anuncia el comienzo del proceso de progresiva desaparición de los viejos partidos nacidos con el siglo. Frente a esas arcaicas organizaciones, la nueva centuria que ya puja por entrar traería de la mano la alternativa a los partidos, los «nuevos movimientos sociales», que se habrían ido incoando de modo paulatino en los últimos veinte años de la vieja. La solución al «problema de los partidos», estaría así, en la superación de los partidos mismos. Aunque esta apuesta en favor de la superación de la partitocracia se ha planteado, en ocasiones, desde perspectivas antidemocráticas, no son éstas, sin embargo, las que ahora me interesan. Por el contrario, las visiones a las que aquí deseo referirme son las que plantean la posible superación de los partidos como una forma de profundizar la democracia en los modernos Estados de bienestar existentes en Europa.

Las previsiones —¿o sería mejor decir las intuiciones?— de Claus Offe han destacado en esta línea: ya en su trabajo, antes citado, de 1982, señalaba el sociólogo alemán la posibilidad de «una desintegración del partido político como la forma dominante de la representación democrática de las masas» y la probabilidad de «su sustitución gradual por otras formas que posiblemente sean menos indicadas que la competencia entre partidos para “usar consecuentemente” el poder del Estado».³⁸ Para Offe, las formas de participación política de la

³⁶ Es probablemente insuperable la descripción de Gerhard Leibholz, cuando refiere a esos efectos sobre la institución central del Estado democrático, es decir, sobre el parlamento: «(...) en nuestros días ya no son los parlamentos legisladores aquellas instituciones representativas en que los diputados sin otra coacción que la de su conciencia y el prestigio propios, seguros de la confianza de sus electores, tomaban sus decisiones políticas y acordaban sus leyes con los ojos puestos en el interés general del pueblo; en la realidad política, y a pesar de que en la Ley Fundamental se proclame la devoción a la democracia representativa parlamentaria, se han convertido más bien en centros en los que los diputados, bajo la coacción del partido (...), llegan a sentirse en un laberinto de compromisos, que se reflejan luego de modo decisivo en sus discursos y votaciones, de suerte que su efectivo papel se reduce al de unos delegados de partido, asistentes a los plenos parlamentarios para obtener en ellos la sanción de acuerdos adoptados fuera de allí. Esta radical modificación en la estructura del Parlamento actual es una consecuencia del hecho de que en el transcurso del siglo pasado haya ido sustituyendo a la clásica democracia representativo-parlamentaria el moderno Estado de partidos, asentado en la democracia masiva». Cfr. «El legislador como amenaza para la libertad en el moderno Estado democrático de partidos», en *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP, Madrid, 1971, pp. 26-28. Como en otro lugar he señalado, la descripción de Leibholz, aunque mixtificadora de un pasado que, ciertamente, nunca fue exactamente como se nos presenta, tiene el valor de marcar el contraste entre la realidad de aquél y la del presente. Cfr. mi obra *Los partidos políticos*, cit., p. 86 y ss. Según Von Beyme «hasta la teoría del Estado de partidos de Gerhard Leibholz no se dio cuenta de la transformación de las condiciones de representación», en *La clase política en el Estado de partidos*, cit., pp. 41-42.

³⁷ Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia* (1929); Heinrich Triepel, *La Constitución y los partidos políticos* (1927); Robert Michels, *Sociología de los partidos en la democracia moderna* (1911); Moisei Ostrogorski, *Democracia y organización de los partidos políticos* (1902); Max Weber, *Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán. Crítica política de la burocracia y de la vida de los partidos* (1919). Una referencia a este debate, con mención de ediciones de las diversas obras que acaban de citarse, en Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, cit., pp. 47-67. Puede consultarse también el excelente tratamiento de la cuestión en Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, cit., pp. 29 y ss.

³⁸ Claus Offe, «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización», cit., p. 66.

sociedad civil canalizadas a través de los tradicionales sistemas de partidos habrían «agotado mucha de su eficacia para reconciliar el capitalismo con la política de masas» lo que haría «plausible que el declive del sistema de partidos dé paso a que surjan prácticas menos encorsetadas y reguladas de participación y conflicto político, de las que podría resultar el potencial con el que desafiar eficazmente y superar los supuestos institucionales de la forma capitalista de organización social y económica».³⁹ Tales prácticas menos encorsetadas estarían representadas, según Offe, por los denominados nuevos movimientos sociales (feminismo, ecologismo, pacifismo, movimientos juveniles, etc.), formas organizacionales que estarían permitiendo la recuperación de las «identidades colectivas» que la consolidación de los que Otto Kirchheimer llamara *catch-all «people's» party* había contribuido decisivamente a disolver.⁴⁰ «No habría que interpretar fenómenos como el “rechazo de los partidos” como un estado de ánimo transitorio, ni menos aun como manifestación de un cambio súbito en la escala de valores, y ni qué pensar hay que pueda tratarse de una renacimiento de conciencia de clase revolucionaria. Habría que entenderlos más bien como reacciones frente a una estructura política que ha desarrollado el principio de la diferenciación funcional con las cargas subjetivas que implica hasta un límite en que surgen movimientos masivos contrarios orientados hacia la “desdiferenciación”. Se encuentran indicios de movimientos contrarios “desdiferenciadores” en actividades de participación política organizadas de forma que se corresponden las manifestaciones de voluntad política con los horizontes de experiencia de la vida social de los participantes en ellas».⁴¹

Frente a estas previsiones, y por más que sea indudable la importancia creciente de ciertos movimientos sociales y de ciertos grupos de acción ciudadana en el desarrollo de la vida política de

muchas democracias de Occidente,⁴² los éxitos de aquéllos parecen haberse concretado más, a la postre, digámoslo con claridad, en el hecho de haber sido capaces de transmitir sus preocupaciones y reivindicaciones a las fuerzas políticas tradicionales, convirtiendo así a unas y a otras en acervo común del discurso democrático y en parte insoslayable de la «agenda» política, que en su capacidad para desplazar a tales fuerzas de forma estable y duradera del primer plano de la mecánica de la representación.⁴³ La experiencia histórica del ecologismo sueco o alemán, que desaparece y reaparece,⁴⁴ sin que en todo caso su presencia llegue a suponer un cambio cualitativo y de irreversibles consecuencias para las organizaciones políticas históricas, constituye la mejor prueba de lo que acabo de decir. También contribuye a apoyar esta impresión el hecho, no menos notorio, de que en el único caso en el que las fuerzas antipartidistas parecen haber sido capaces de desplazar de forma definitiva a las fuerzas tradicionales conformadoras

³⁹ Offe destacaba ya a comienzos de los años ochenta cómo «los grupos de acción ciudadana, que se centran en asuntos como la renovación urbana, políticas educativas, energía y protección ambiental, se han convertido en un gran movimiento en Alemania y otros países de Europa occidental durante la última década, e incluyen más individuos como participantes activos que todos los partidos políticos juntos». Cfr. su trabajo «La separación de forma y contenido en la democracia liberal», en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, p. 159.

⁴⁰ «... es demasiado pronto» —afirma Klaus von Beyme polemizando explícitamente con Claus Offe— para proclamar el «fin de los partidos», en *La clase política en el Estado de partidos*, cit., p. 56. Cfr., en sentido coincidente, Ferrán Requejo Coll, *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1990, p. 176. Ludolfo Paramio, por su parte, ha desarrollado rigurosa y convincentemente la hipótesis de que los nuevos movimientos sociales son una variante de los grupos de interés cuyo auge durante los setenta debe ser puesto en relación con la crisis de un sistema político dual, basado, de un lado, en la democracia de partidos y, de otro, en un pacto corporativo entre los grupos de interés dominantes hasta entonces: los sindicatos y la patronal. Así las cosas, para el sociólogo madrileño, «los movimientos sociales no pueden verse como una superación del sistema de partidos, en el sentido en que algunos autores lo han venido interpretando», afirmación a partir de la cual Paramio ha destacado, con gran acierto a mi juicio, los eventuales peligros del renacer de un nuevo corporativismo ligado a los movimientos sociales, abriendo así una perspectiva de acercamiento a los mismos nada ingenua —si se me permite la expresión— que parece especialmente necesaria en estos momentos de profundo descontento en que resulta fácil confundir galgos y podencos. Cfr. su muy elaborado trabajo «Los nuevos movimientos sociales, la izquierda y la democracia», en *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*, Siglo XXI, Madrid, 1988, pp. 218-240; la cita en p. 218.

⁴¹ Los ecologistas suecos obtuvieron un buen resultado electoral en las legislativas de septiembre de 1994, según hemos visto en su lugar, después de haber sido barridos del parlamento en las de septiembre del 91. Los verdes alemanes, por su lado, también lograron un éxito espectacular en las generales de octubre de 1994, tras sucesivas victorias y derrotas y tras una profunda crisis interna que dividió al movimiento ecologista entre «fundamentalistas» y «pragmáticos», crisis ligada al propio crecimiento del movimiento a lo largo de los años ochenta. Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, «O soberano impersonal. Algunas reflexiones acerca dos partidos, a democracia e a democracia de partidos», en *Grial*, No. 117 (1993), pp. 80-81 y Ferrán Requejo Coll, *op. cit.*, pp. 161 y ss.

³⁹ *Ibidem*, pp. 67 y 70.

⁴⁰ Cfr. su conocido trabajo «The transformation of Western European Party Systems», en Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200. Kirchheimer había puesto de relieve, según el propio Offe destaca con acierto, cómo la consolidación de los partidos «atrapatodo» se había traducido en un proceso de creciente heterogeneidad estructural y cultural entre quienes los apoyan, lo que, a su vez, habría dado lugar a la disolución de las identidades colectivas que los partidos socialistas y católicos contribuyeron a mantener durante décadas. Cfr. su «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización», cit. y, sobre todo, su trabajo «Partido competitivo e identidad política colectiva», en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, cit., pp. 89-109.

⁴¹ Claus Offe, «Partido competitivo e identidad colectiva», cit., p. 100.

del sistema de partidos —es decir, en el de Italia— los beneficiarios del derrumbe no hayan sido en caso alguno organizaciones encuadrables dentro del conjunto de los nuevos movimientos sociales. Como certeramente apuntaba Salvatore Lupo para Italia, según pudimos ver páginas atrás, lo que define a las ligas o a la rete —al contrario de lo que caracteriza a los movimientos sociales nacidos en la década de los setenta— es precisamente el que todos esos movimientos dan por descontado el fin de las identidades colectivas lejos de pretender su reconstrucción. No parece, en suma, que éste vaya a acabar por ser el camino para superar la crisis partidista.

B) Como tampoco parece que lo sea el consistente en introducir modificaciones en el sistema electoral dirigidas a debilitar a las organizaciones partidistas —y a favorecer correlativamente el peso de los aspirantes individuales incluidos en sus candidaturas y los vínculos de unión, control y dependencia entre elegidos y electores— por medio de reformas tendientes, bien a abrir las listas, allí donde son cerradas, bien a superar el propio sistema de listas, mediante la introducción de sistemas de tipo mayoritario que funcionan con distritos electorales uninominales. Se trataría, en una palabra, de aumentar las «posibilidades de elegir» del cuerpo electoral, posibilidades que el sistema electoral proporcional con listas de partido habría venido a secuestrar.

Este tipo de reformas, que han gozado durante mucho tiempo del apoyo de buena parte de los medios de comunicación social —y que se ha procedido a introducir en algún país recientemente—,⁴⁵ han acabado por encontrar aceptación entre muchos especialistas —constitucionalistas, politólogos—,⁴⁶ que han visto en ellas una especie de panacea

universal para solucionar los males de la partitocracia y, entre ellos, uno de los más fundamentales: el monopolio de los partidos en todas las operaciones destinadas a la selección de las élites representativas del Estado democrático, monopolio que desaparecería, se dice, si los ciudadanos pudieran elegir dentro de las listas (combinando los candidatos de un partido con los de otro o, cuando menos, pudiendo alterar el orden de colocación de aquellos dentro de una misma lista) o pudieran elegir entre candidatos individualmente considerados, y no entre meras listas de partido, a través de regímenes electorales con distritos uninominales y no plurinominales.

No parece desgraciadamente, sin embargo, que la experiencia permita ser demasiado optimista en este terreno. En efecto, y en lo que se refiere a la apertura de las listas, tiende a olvidarse que en diversos lugares en donde el sistema ha venido funcionando no ha mejorado sustancialmente la capacidad de selección del elector, bien porque las posibilidades del sistema no han sido masivamente utilizadas por aquél, o bien porque lo han sido sólo para favorecer redes de voto clientelar controladas externamente, que favorecían la posición de los patrones controladores de la red y no la de los ciudadanos componentes del cuerpo electoral. Italia podría ser un buen ejemplo de lo que acabo de decir, tanto en lo que se refiere a la escasa utilización del voto preferencial, como en lo relativo al manejo espurio de ese mecanismo por parte de grupos vinculados a la mafia y a otras organizaciones delictivas en el sur de la República. Pero, de todos modos, no es necesario, en este caso, abandonar nuestras fronteras para observar las limitaciones de la apertura de las

⁴⁵ Es el caso de Italia, tras la reforma electoral aprobada por el parlamento el 4 de agosto de 1993, una variante del conocido como sistema «a miembro añadido», en virtud del cual 472 diputados y 238 senadores —equivalentes al 75% de los escaños a cubrir en cada Cámara— se eligen por medio de un sistema mayoritario en colegios uninominales, y los restantes 158 diputados y 77 senadores —el 25%— por medio de un sistema de proporcional de listas y en colegios de tipo plurinomial. *Cfr.*, al respecto, A. D'Alimonte-Chiarante, «Il nuovo sistema elettorale italiano; quali opportunità», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, No. 2 (1993), pp. 513-547. El sistema ha sido juzgado ya como un fiasco, incluso por algunos de los que lo habían apoyado calurosamente, cuando no han transcurrido aún dos años de la aprobación de la reforma. Un equilibrado juicio crítico sobre la reforma electoral puede verse en Gianfranco Pasquino, «Italia: un régimen democrático en reforma», *cit.*, pp. 164-169.

⁴⁶ España podría ser una buena muestra de ello. Aun sin pretensión alguna de ser exhaustivo, y por tanto a mero título de ejemplo, pueden verse las opiniones de dos notables personalidades dentro del derecho constitucional español. Por un lado, el reciente ensayo de Manuel Jiménez de Parga, *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, en donde se habla de las «maléficas listas» y en donde,

tras sostenerse que entre las notables imperfecciones de nuestro sistema electoral destaca en primer lugar el sistema de listas cerradas y bloqueadas, se concluye: «Las listas cerradas y bloqueadas ya no son sólo una enfermedad crónica, más o menos soportable, sino que se han convertido con tanto tránsito, tanta metamorfosis política y tanta metempsicosis, en el cáncer a extirpar» (*op. cit.*, pp. 61 y 65). También, y en el coloquio ya citado del Centro de Estudios Constitucionales (*supra* nota 25), Manuel Ramírez sostenía, en sentido coincidente: «El férreo sistema de listas cerradas y bloqueadas refuerza la hegemonía de los partidos y merma muy sensiblemente la voluntad ciudadana. De ahí que la reforma de la vigente ley electoral se nos presente como una de las medidas más urgentes para paliar este defecto». *Cfr.* «Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual», en CESCO, *Régimen jurídico de los partidos políticos y constitución. cit.*, p. 24. Aunque las propuestas dirigidas en el sentido de introducir distritos de tipo uninominal han sido menos numerosas, una proposición en tal sentido —en la que se plantea combinar distritos uni y plurinominales— puede verse en Antonio Torres del Moral, «Representación y sistemas electorales», en Ángel Garrorena Morales (edit.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 72-74.

listas: curiosamente muchos de sus defensores olvidan que el Senado se elige en España por un sistema de lista abierta, y que ello no se ha traducido en caso alguno en la mejora de la capacidad de opción del elector, que en la mayoría de los casos se limita a marcar los nombres de los candidatos del partido y no a componer una lista propia, utilizando la posibilidad de *panachage* que le ofrece el sistema electoral. Ello ha dado lugar, lógicamente, a que la posición del partido a la hora de designar a sus candidatos no se haya visto alterada —mediatizada o limitada— por la probabilidad eventual de que los electores eligieran en función de la personalidad de los designados y no de su adscripción partidista, lo que podría reducir el margen de maniobra de la organización, que no debería tener en cuenta a la hora de seleccionar los candidatos sólo consideraciones de orden interno derivadas de la dinámica organizativa, sino que habría de atender, también, a la posibilidad de que dependiendo de quien fuera el designado pudiesen mejorar o empeorar los propios resultados electorales. Aunque es cierto que la situación podría ser diferente en comicios en que la mayor cercanía y el correlativo mayor conocimiento de los candidatos por parte del cuerpo electoral —en municipales— es susceptible de actuar como factor de discriminación de la opción de voto de los electores, no parece, sin embargo, que sea realista esperar que tal posibilidad se produzca en elecciones de ámbito territorial superior al estrictamente local.

El panorama no difiere radicalmente, a mi juicio, en lo relativo a la propuesta de introducir distritos de tipo uninominal, frente a las circunscripciones plurinominales, con la finalidad de favorecer, como antes indicaba, la vinculación y, por ende, el control de los electores sobre los elegidos, control que supondría un desapoderamiento de funciones antes ocupadas por las organizaciones partidistas y su traspaso a la ciudadanía. A este respecto, y como ya señalé hace tiempo en otro lugar, los estudios realizados hasta ahora han venido a demostrar la centralidad de los partidos en el proceso de selección de candidatos tanto en los sistemas basados en fórmulas electorales proporcionales —en donde el papel de los partidos es más palpable—, como en los que operan con fórmulas de tipo mayoritario y distrito uninominal, sistemas éstos donde la selección partidista predomina también en términos globales

sobre la realizada por los ciudadanos.⁴⁷ Ello es confirmado plenamente por Claudio Rossano, por ejemplo, quien, tras analizar de forma minuciosa la incidencia de los partidos políticos en la elección del parlamento, expone como el estudio de la fase de selección de candidatos en el derecho europeo comparado (Italia, R.F.A., Austria, Suiza, Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia) conduce a concluir que, por más que teóricamente cualquier ciudadano puede concurrir a la competición electoral, de hecho, en la práctica sólo los seleccionados por los partidos gozan de posibilidades reales de salir elegidos.⁴⁸

No creo, en resumen, que sea tampoco en el ámbito de la ingeniería electoral en donde debamos centrarnos para hacer frente a nuestros problemas. A continuación intentaré justificar por qué el tercero de los acercamientos a los que me refería más arriba —el consistente en corregir las consecuencias disfuncionales para la democracia de las tendencias oligárquicas de las organizaciones partidistas, incidiendo directamente en la corrección de aquéllas a través de mecanismos de disciplina legal de los partidos mismos— resulta igualmente insuficiente y puede conducir, de intentarlo demasiado ilusionadamente, a la frustración. Tras ello comenzaré a mirar ya a la sociedad.

C) La falta de flexibilidad de los partidos desde el punto de vista del funcionamiento interno de la organización, es decir, su escasísima capacidad para organizarse y funcionar con arreglo a criterios más o menos democráticos, contrasta con su notable versatilidad para la adaptación externa, o, lo que es lo mismo, para concurrir en las muy cambiantes condiciones de competición en el mercado político y electoral, como ha venido a demostrarlo el tránsito, operado a partir de la década de los sesenta, del modelo del que Maurice Duverger llamara «partido de masas» al que Otto Kirchheimer denominará, por su parte, *catch-all* «*people's*» party. En efecto, frente a las previsiones de Duverger, realizadas en su ya clásico *Les partis politiques*, a comienzos de los cincuenta, dirigidas en el sentido de que el partido de masas

⁴⁷ Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, cit., p. 82.

⁴⁸ Cfr. Claudio Rossano, *Problemi di struttura dello Stato sociale contemporaneo. Lezioni di dottrina dello Stato*, Eugenio Jovene Editore, Napoles, 1978, pp. 140-156. Cfr., igualmente, Vincenzo Attripaldi, «Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezione della Camera dei Deputati: designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori», en VV. AA., *Scritti degli Allievi offerti ad Alfonso Tesoro nel quetresimo anno dell'insegnamento*, tomo I, Giuffrè, Milán, 1968, pp. 456-492.

adquiriría una imparable proyección hacia el futuro —«...todas las añoranzas por los partidos de cuadros del siglo XIX, individualistas y descentralizados, y los anatemas contra los partidos de masas actuales, centralizados y disciplinados, no impiden —escribía Duverger— que sólo los segundos correspondan a la estructura de las sociedades contemporáneas»—⁴⁹ ha acabado por tener razón Kirchheimer con su formulación, no menos conocida, sobre la progresiva generalización en las modernas sociedades industriales del modelo del partido atrapalotodo, realizada una década y media después de la del gran publicista galo.⁵⁰ Según Kirchheimer, tras la Segunda Guerra Mundial los antiguos partidos de masas de base clasista o confesional quedaron sometidos a una presión que los puso en vías de convertirse en partidos «de todo el mundo», partidos éstos cuyas características definidoras serían las siguientes: a) una desradicalización de los componentes ideológicos del partido; b) un fortalecimiento progresivo de sus dirigentes, cuya labor se juzgará más en función de su contribución a la solución de los «problemas generales» que en función de su lealtad a los fines del partido; c) un correlativo debilitamiento del papel de los miembros del partido; d) una ampliación de su base electoral, que permitiría pasar de un partido de base «confesional» o «clasista» a uno que pretende con su propaganda electoral abarcar a todo el mundo, y e) finalmente, una búsqueda consciente por establecer lazos de vinculación con los grupos de interés.⁵¹

Este proceso de adaptación de los primigenios partidos de masas a las condiciones de la competición política en las sociedades industriales avanzadas⁵² ha culminado, según ha apuntado Angelo Panebianco, en la aparición del que el propio politólogo italiano ha denominado «partido profesional-electoral». En efecto, tras algunos cambios experimentados en las sociedades europeas en estos tres últimos decenios —básicamente los derivados de las modificaciones en los sistemas de estratificación social, como consecuencia del proceso de homogeneización (económica, social y cultural) que se ha venido produciendo en las sociedades de Occidente

desde después de la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, desde el momento en que tales sociedades fueron capaces de empezar a superar los efectos devastadores de la conflagración; y los derivados, así mismo, de la reestructuración producida en el campo de la información y de la comunicación en general bajo el impacto de los *mass media* y primordialmente de la televisión—⁵³ habría surgido un modelo de partido novedoso: «En el nuevo partido —escribe Panebianco— 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 cuando más se desplaza el centro de gravedad de la organización de los afiliados a los electores».⁵⁴

Aunque las consecuencias de la aparición de este nuevo modelo de partido profesional-electoral son muy notables desde el punto de vista de la dinámica organizativa⁵⁵ o desde la perspectiva de los medios de financiación de los partidos,⁵⁶ lo único que ahora me interesa destacar es el hecho de que ni los cambios descritos en su día (1972) por Kirchheimer, ni los delineados más recientemente (1982) por Panebianco han favorecido un proceso de democratización de las organizaciones partidistas. Por el contrario, se han traducido, en términos generales, en un reforzamiento de las tendencias a la oligarquización que ya fueran denunciadas por Michels u Ostrogorski en las primeras décadas del siglo. Ello debe ser tenido en cuenta a la hora de abordar la cuestión de la democracia interna en los partidos y, sobre todo, a la hora de plantearse los medios a que puede y/o debe recurrirse para intentar corregir el peso excesivo de sus máquinas organizativas en el funcionamiento del sistema democrático.

Porque la verdad es que, a pesar de lo que acaba de apuntarse, la idea de que la crisis en la que están inmersos los partidos 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

⁴⁹ Cfr. Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1990, p. 457.

⁵⁰ Otto Kirchheimer, «The transformation of Western European Party Systems», *cit.*, pp. 177-200.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 190-191.

⁵² Cfr. un buen resumen de esa evolución puede verse en Peter Mair, «La trasformazione del partito di massa in Europa», en Mauro Calise (edit.), *Come cambiano i partiti*, *cit.*, pp. 99-120.

⁵³ Cfr. Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, pp. 493-496.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 491 (entrecomillado en el original).

⁵⁵ *Ibidem*, Cap. XII: «Los profesionales de la política y la burocracia», pp. 417-443.

⁵⁶ Roberto L. Blanco Valdés, «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», *cit.*, pp. 175-180.

gozando de una gran aceptación tanto entre muchos líderes políticos —sobre todo, curiosamente, entre los caídos en desgracia en el seno de sus propias organizaciones— como, y aunque en menor medida, entre algunos científicos sociales.⁵⁷ Pero al igual que antes señalé en relación con las propuestas de modificación del sistema electoral —introducción de listas abiertas o de distritos uninominales— tampoco en este ámbito existen, a mi juicio, demasiadas razones para el optimismo.

Ciertamente, la experiencia europea comparada⁵⁸ ha venido a demostrar que incluso en aquellos casos en que el legislador ha optado, a partir de la habilitación normativa eventualmente contenida en la Constitución, por establecer normas disciplinadoras del funcionamiento interno de las organizaciones partidistas, tales normas han obtenido, en términos globales, un escaso nivel de cumplimiento. El caso en

tal sentido más paradigmático ha sido, sin ningún género de dudas, el alemán. En la ex República Federal la apuesta rotunda del legislador por obligar a los partidos a regular su vida interna de una forma democrática que se contiene en la *Parteengesetz* de 24 de julio de 1967 —luego reformada en múltiples ocasiones: 1969, 1974 o 1984— determinó que los estatutos de los partidos alemanes 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 de los partidos alemanes.⁵⁹ Así las cosas, y como ha sido reconocido de forma reiterada,⁶⁰ los episodios de aplicación en sede judicial de la *Parteengesetz* han sido hasta la fecha muy escasos, de forma tal que, aunque los jueces alemanes han dictado algunas sentencias en materia de procedimiento de expulsión y alguna otra reconociendo a los miembros de los partidos el derecho a acudir a la vía judicial cuando sientan lesionados los derechos fundamentales e inalienables reconocidos en el ordenamiento jurídico del Estado, en general la tendencia de la magistratura ha sido la de evitar la deliberación sobre el fondo de las cuestiones y la de reenviar a los órganos de la jurisdicción interna de los partidos la solución de las controversias que le han sido planteadas. Tal actitud ha determinado, por ejemplo, que todos los aspectos relativos a cuestiones procedimentales hayan carecido de sanción jurídica.

El caso español, cuya legislación es incomparablemente menos rigurosa y detallada que la germánica, sirve también de apoyo a la tesis que sostengo. Pese a la disposición constitucional de que la estructura interna y funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos, contenida en el artículo 60. de nuestra Carta Magna, pese a las previsiones, ciertamente muy laxas, en tal sentido contenidas en la Ley de Partidos de 4 de diciembre de 1978, y pese, finalmente, a que se han ido produciendo algunos pronunciamientos judiciales que han anulado actos internos de órganos dirigentes de organizaciones partidistas por suponer tales actos una vulneración de alguno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución,⁶¹ lo cierto es que, también, en

⁵⁷ De nuevo España podría ser un buen ejemplo. El debate entre los operadores políticos, pese a no haber sido ciertamente excepcional, demuestra la confianza de los mismos en las virtudes taumáticas de las leyes. Aunque las aportaciones al debate han sido más numerosas desde la izquierda, también puede encontrarse alguna muy significativa desde el pensamiento conservador: véase, entre las primeras, por ejemplo, las de Joaquín Leguina («Por una ley de partidos», diario *El País*, de 6 de julio de 1991, p. 15 y «Corruptio optimi pessima», en *Claves de razón práctica*, No. 30 (1993), pp. 10-14), Ramón Vargas-Machuca («Aciertos e incertidumbres», en *Leviatán*, No. 50 (1992), pp. 15-20 y «Diez propuestas para la reforma del PSOE», en el diario *El País*, de 22 de julio de 1993, p. 9) o Pedro Silva («Por un partido de los derechos» en el diario *El País*, de 27 de octubre de 1992, p. 18); entre las segundas, Miguel Herrero de Miñón («Regenerar los Partidos», en el diario *El País*, de 6 de enero de 1994, p. 5 del especial «El empuje democrático»). El propio Presidente del Gobierno, Felipe González, expresaba esta confianza en las leyes en unas declaraciones a Joaquín Estefanía: «Pero la revitalización de la vida política no acaba en la (renovación de órganos institucionales). Por ejemplo —afirmaba el Secretario General del PSOE— en la comisión de partidos habrá que tratar de llegar a un consenso —y nosotros tenemos preparados algunos textos— para una nueva legislación de partidos políticos, tanto en materia de financiación como de funcionamiento, que los haga más transparentes, más participativos y más accesibles a los ciudadanos» (véase el diario *El País*, de 4 de septiembre de 1994, p. 13). Por lo que se refiere a la posición de los especialistas, coinciden en confiar en las posibilidades de la disciplina legal, por ejemplo, los constitucionalistas Manuel Ramírez («Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual» cit., p. 25) o Miguel Satrustegui («La reforma de los partidos» en *Claves de Razón Práctica*, No. 36 (1993), pp. 34-40). Aunque desde una perspectiva diferente a la de confiar en la disciplina legal, también Von Beyme se ha referido, como una de las conclusiones de su reciente estudio (1993) sobre La clase política en el Estado de partidos, a la importancia de la democracia interna: «En Europa sería preciso que mejoras de la democracia intrapartidista compensaran las deficiencias de los controles jurídicos externos», cit., p. 205.

⁵⁸ Un estudio exhaustivo, y reciente, de la cuestión de la democracia interna en los partidos en varios países europeos (Alemania, Francia, Italia, Portugal y España) puede verse en Jaime F. Cárdenas Gracia, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, FCE, México, 1992, en especial pp. 85-135. En general, sobre la problemática organizativa, el volumen colectivo, más reciente aún, editado por Richard S. Katz & Peter Mair *How parties organize. Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies*, Sage Publications, Londres, 1994, en donde se incluye un numeroso grupo de Estados democráticos: EEUU, Austria, Bélgica, Gran Bretaña, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Irlanda, Italia, Holanda, Noruega y Suecia.

⁵⁹ Me he referido a la cuestión con cierto detenimiento en mi trabajo «Democracia de partidos y democracia en los partidos», en Juan José González Encinar, *Derecho de partidos*, España, Madrid, 1992, pp. 41-65.

⁶⁰ Cfr., por todos, Cesare Pinelli, *Disciplina e controlli sulla «democrazia interna» del partito*, CEDAM, Padua, 1984, pp. 112 y ss.

⁶¹ Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, cit., pp. 166-178 y, con más detalle, sobre algunos de los más importantes de esos

España, y al igual que ha venido ocurriendo en Alemania y en los restantes países europeos, los partidos han funcionado en general de forma escasamente democrática, sin que un posible y eventual control judicial de la vida interna partidista haya podido evitarlo. En todo caso, y aun en el supuesto de que también la esfera de la judicialización de la vida política llegara a extenderse hasta el interior de los partidos, ¿quién no es capaz de imaginar el futuro político que puede esperar a un miembro ilegalmente expulsado de un partido, por ejemplo, y readmitido en él tras una orden judicial dictada en tal sentido?

¿Cuál es la razón de que ello haya sucedido así? ¿Por qué las leyes, aun en el caso de ser muy rigurosas en sus exigencias democratizadoras, han fracasado en su tentativa de introducir el funcionamiento democrático en el interior de los partidos? La respuesta a tales interrogantes, por descarnada que pueda parecer, creo que no es otra que la que se deriva del hecho difícilmente discutible de que los partidos son, por su propia naturaleza y por la de las funciones que tienen que cumplir, organizaciones bastante resistentes a la democratización. Respuesta ésta —en la que destacados especialistas en el tema parecen estar de acuerdo en la actualidad—⁶² que no

pronunciamientos judiciales —que pueden consultarse en la *Revista de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, año 1982, pp. 537-545— Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 2 (1982), pp. 120 y ss. Aunque la bibliografía española sobre la cuestión empieza ya a ser numerosa, pueden verse dos de los últimos trabajos publicados en la materia: Agustín Sánchez de Vega García, «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», en *Debate Abierto*, No. 1 (1989), pp. 61-92 y Carmen Fernández-Miranda Campoamor, «La pretensión estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos», en *Revista de Derecho Político*, No. 31 (1990), pp. 69-87.

⁶² Julián Santamaría decía en el debate, ya citado, organizado por el Centro de Estudios Constitucionales: «Pero como organizaciones competitivas, organizaciones que, como decía Schumpeter, compiten por obtener cargos públicos a través de las elecciones, su rendimiento tiende a juzgarse, sobre todo, por sus resultados electorales. Entre otras razones porque la capacidad de los partidos para realizar aquellos objetivos depende de su éxito en ese mercado. Y aquí es donde se plantea el problema. Para competir con éxito es imprescindible la unidad y la cohesión interna, porque las divisiones, las tensiones internas, las discusiones ideológicas y los enfrentamientos personales en el seno de los partidos conforman imágenes negativas en la opinión y se convierten en un lastre insoportable a la hora de enfrentarse a otros partidos». Cfr. CESCO, *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, cit., p. 77. En idéntico sentido se ha manifestado Javier Pérez Royo: «Un partido político democrático ni ha existido en el pasado, ni existe, ni creo que vaya a existir en el plazo en el que se pueden hacer predicciones de estas cosas. Las condiciones en las que se produce la competencia política en el interior del partido —de todos— son unas condiciones de concurrencia tan imperfecta que no es posible que su voluntad se constituya democráticamente. Ya pueden la Constitución, la ley y los estatutos de los partidos decir lo que quieran. La democracia exige unas condiciones que ni se dan ni pueden darse en la vida

es, en caso alguno, original. Max Weber apuntaba ya en 1917 como era la propia naturaleza de los partidos, es decir, su carácter de asociaciones voluntarias, la que dificultaba el éxito de cualquier medida de disciplina legal: «Regular la propia lucha de los partidos no es posible, salvo que se produzca la decadencia de una activa representación popular (...)» El hecho de que los partidos sean creaciones fundadas sobre la libre adscripción impide que sean disciplinados por la ley, la cual puede regular solamente los organismos creados por regulación estatal, y no las creaciones surgidas libremente como organizaciones sobre el campo del actual ordenamiento social». ⁶³ Robert Michels, por su parte, y 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, completando así el certero diagnóstico de Weber: «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». ⁶⁴

Resulta difícil expresarlo más descarnadamente, pero lo es, igualmente, hacerlo de una forma comparable en claridad, una claridad con la que no parece sencillo estar en desacuerdo. Aunque no me atrevería a afirmar rotundamente, en suma, que toda medida de disciplina legal resulte 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 decisiones fundamentales para la vida del partido tengan que ser sometidas a consulta de los diversos órganos de

interna de los partidos. Y no por mala fe o malas artes de nadie, sino por la propia naturaleza de las cosas (...)). Cfr. «La raíz del problema», cit., p. 7.

⁶³ Max Weber, «La burocracia e i capi politici», en *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania. Critica politica della burocrazia e della vita dei partiti*, cit., pp. 27 y 29. Aunque el libro fue publicado en 1919, los artículos que lo componen se publicaron a lo largo de 1917 en el *Frankfurter Zeitung*.

⁶⁴ Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu Editores, México, vol. II, p. 187.

representación del conjunto de los afiliados— lo cierto es que debe reconocerse, siendo realistas, que sus efectos tienden a ser muy limitados. Ello pone en primer plano la necesidad de intervenir en otros ámbitos en los que las medidas que se adopten puedan traducirse en un cambio de las pautas de funcionamiento vigentes hasta ahora, de tal manera que la corrección de aquellos elementos que, según hemos visto páginas atrás, han contribuido en mayor medida a deslegitimar a los partidos ante la opinión pública pueda actuar en un sentido inverso, es decir, en la dirección de un cada vez más urgente y necesario proceso de relegitimación. Para ello, y como ya apunté, creo que es necesario comenzar a dirigir la atención a la sociedad, aunque se siga, de algún modo, observando de «rejo» —valga la expresión— a los partidos.

4.2 Mirando hacia la sociedad

Es la sociedad, en una palabra, la que tiene que recuperar algunos de los espacios que hasta ahora han venido ocupando los partidos, forzándolos, a través de las medidas que pudieran aprobar sus representantes en el Parlamento, según veremos de inmediato, a repartir el juego que los mismos preferentemente canalizan. «La solución al malestar social con los partidos —ha escrito Pérez Royo— no puede venir de la reforma interna de éstos, sino que tiene que pasar por el desapoderamiento de los partidos y la progresiva recuperación por parte de la sociedad de alguna de las tareas que se habían delegado en ellos».⁶⁵ Estando plenamente de acuerdo con el juicio del constitucionalista sevillano, creo que las medidas a adoptar deberían dirigirse a un doble sentido: 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 monopolio de unas élites políticas cerradas y burocráticamente congeladas hacia la pluralidad de esas mismas élites. Con el análisis de una y otra vía pondré punto final a estas reflexiones.

a) De la oferta oligárquica a la oferta democrática

Si queremos —y parecemos quererlo en general— 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, y hemos visto que ni la apertura de las listas —cuando menos en ámbitos territoriales superiores al local—, ni el establecimiento de un sistema de distritos uninominales parecen poder ser capaces, por sí mismos, de producir esa mejora en la dinámica participativa, 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:⁶⁶ por ejemplo, y en el caso de nuestro país, por los afiliados a nivel municipal para las locales y por los que lo estén en cada provincia para las generales y autonómicas. Una solución como la que se propone podría no sólo mejorar el nivel de consenso partidario respecto de las élites que ocupan cargos representativos, sino que podría también quizás 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. Finalmente, sería posible que ello redundase, incluso, en un aumento de la propia participación electoral pues, si como Macpherson señaló en su día con acierto: «un motivo frecuente de abstención en las elecciones es la sensación de que no hay entre quién escoger»,⁶⁷ el hecho de que la

⁶⁶ Manuel Jiménez de Parga opone a tal posibilidad de elecciones primarias el hecho de que en España «nuestras formaciones políticas son demasiado modestas para asumir con éxito una empresa de ese tipo». Cfr. *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, cit., p. 63. Klaus von Beyme, por su parte, nos recuerda, con un cierto pesimismo sobre la efectividad de la medida, que entre los instrumentos destinados a mejorar la función de reclutamiento de las élites —es decir, con un sentido coincidente con el que se sostiene en estas páginas— se han incluido, con la finalidad de potenciar la democratización de la participación, las elecciones primarias: «... algunos modestos experimentos en este sentido (...) se han desechado repetidas veces», en la clase política en el *Estado de partidos*, cit., p. 58.

⁶⁷ C.B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, cit., p. 106. Klaus von Beyme apunta cómo «las encuestas entre miembros de partidos han mostrado que tres cuartas partes del total de los afiliados a un partido consideraban su influencia escasa o muy escasa», en *La clase política en el Estado de partidos*, cit., p. 52.

⁶⁵ «La raíz del problema». cit., p. 7 (cursiva en el original).

ciudadanía pudiera participar directamente en la definición de las ofertas dentro de un partido quizás pudiera coadyuvar a mejorar el interés en los procesos de elección entre las distintas candidaturas de partido.

Al igual que ocurre con todas las propuestas que nos exigen repensar muchas de las cosas aprendidas, soy consciente plenamente de que ésta plantea problemas de muy diverso tipo, entre los cuales el de la más que previsible oposición de los partidos —los mismos partidos que quizás tendrían que aprobar legalmente en el parlamento alguna norma que permitiera su articulación práctica— a aceptarla no es el menor de los posibles. Sin embargo, existen ya muestras indicativas de que por aquí puede estar abriéndose un camino de futuro: las que suministran, por ejemplo, el italiano Partido Democrático de la Izquierda, que recurrió, en el verano de 1994, a una especie de referéndum —bien que informal y atropellado— para dar solución a la crisis abierta por la dimisión de su Secretario General, Achille Occhetto, y para hacer frente a la búsqueda de un sustituto; el Partido Socialista Francés, que ratificó en su Congreso de febrero de 1995 la decisión, adoptada inicialmente de forma directa por los militantes del Partido, de designar a Lionel Jospin como candidato a la Presidencia de la República Francesa; o, finalmente, el Partido Socialista Obrero Español, que decidió en su último Congreso Federal, al parecer con resultados desiguales en la práctica, que la designación de los candidatos municipales del Partido debían llevarla a cabo los propios afiliados a través de unas primarias.⁶⁸

b) Del monopolio a la pluralidad

Junto a la necesidad de corregir la definición oligárquica de las ofertas de partido que se presentan al cuerpo electoral, creo que estamos en presencia de una segunda necesidad no menos apremiante: la de poner los medios que nos permitan, superando el congelamiento burocrático de las élites políticas, impulsar el proceso de circulación de esas mismas

élites, pues el congelamiento mencionado ha sido favorecido, como antes apuntaba, por las posibilidades legalmente ilimitadas —o casi ilimitadas— de permanencia de las élites, desde el punto de vista temporal, y de acumulación de cargos representativos por parte de las mismas.⁶⁹

En realidad esta tendencia hacia la profesionalización del oficio político en las modernas sociedades industriales, que ya había sido destacado por los clásicos (Michels o, más tarde, Duverger) cuando tales sociedades comenzaban su andadura, es casi con toda seguridad inevitable.⁷⁰ Pero el carácter diferente que la misma ha ido adquiriendo tras la consolidación del llamado partido «profesional-electoral»⁷¹ permite, en mi opinión, adoptar medidas legales que pueden tender a corregir algunos de sus vicios más palpables: me estoy refiriendo muy concretamente a las dirigidas a recortar el tiempo de permanencia en los cargos representativos por parte de las élites elegidas en procesos democráticos y a

⁶⁹ Utilizó el concepto de «élites políticas» en un sentido amplio que designa el conjunto de personas que ocupan, en distintos niveles, puestos de carácter electivo o de designación política. Como ha apuntado certeramente Von Beyme, «la especificación “élite política” es más limitada que el concepto de clase política. A ésta pertenecen todos los políticos en la medida en que participan en la estructura de privilegios, incluso aunque no alcancen una gran importancia en la jerarquía decisoria de la élite. En la clase política frecuentemente se incluyen también los actores que influyen en las decisiones políticas, la élite administrativa, las élites económicas y los grupos dirigentes de grupos de interés importantes». Cfr. Klaus von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, cit., p. 30 y, en general, sobre la cuestión, todo el primer capítulo de la obra «La clase política: ¿un concepto nuevo de la investigación de las élites?», pp. 13-39 (subrayados y entrecomillados en el original).

⁷⁰ Claus Offe se refería con notable claridad a la cuestión, al pomenorizar las consecuencias del modelo *catch all* «people's» party sentado por Kirchheimer, afirmando que en el mismo todas las actividades del partido «as ejecuta un equipo profesional de funcionarios del partido que genera un interés corporativo por el crecimiento y la estabilidad del aparato al que deben la posición y la carrera» y que de esa profesionalización de la política del partido «resulta la dominación política por parte de los profesionales y ejecutivos del partido». Cfr. «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización», cit., pp. 63-64. Gurutz Jauregui, por su lado, se ha referido con claridad comparable a la estrecha relación existente entre profesionalización y competencia en el mercado: «Los partidos políticos se ven forzados a una dura competición en el mercado político, y por tanto a utilizar con la mayor eficacia posible tanto sus recursos materiales y humanos, como el *marketing* político. Por ello necesitan dotarse de una estructura organizativa altamente burocratizada y centralizada, con la consiguiente desvalorización del papel del miembro individual, y fortalecimiento de quienes constituyen la élite dirigente». Cfr. *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1994, p. 167. En todo caso la consolidación del partido «profesional-electoral» ha supuesto ciertos cambios en los perfiles de este proceso de profesionalización. Vid *infra* nota 72.

⁷¹ Klaus von Beyme se refiere a la cuestión con detalle, analizando los principales indicadores que intervienen en la actualidad en la profesionalización de los políticos: número de años en la actividad política desde el acceso al primer cargo de relevancia, actividad profesional adicional de los cargos políticos o disposición a regresar a la profesión de partida. Aunque sus datos van referidos sobre todo a Alemania, sus conclusiones pueden extenderse muy probablemente, en mayor o menor grado, a otros Estados de partido. Cfr. *La clase política en el Estado de partidos*, cit., pp. 122-132.

⁶⁸ En la misma línea, tras las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 1995, el secretario general del Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE, propuso la realización de elecciones «primarias» para la designación del futuro candidato del partido a la presidencia de la Junta de Galicia. Véase el diario *La Voz de Galicia*, de 1 de junio de 1995, p. 24.

impedir la acumulación de cargos de esa naturaleza —por medio de un rígido sistema de incompatibilidades entre cargos de representación— por un grupo reducido —siempre el mismo, y durante períodos cronológicos que pueden llegar a ser muy dilatados— de dirigentes de partido.

En efecto, ha sido Panebianco el que ha apuntado el rasgo más definitorio de la evolución que ha experimentado la profesionalización en el modelo de partido que el mismo denomina «profesional-electoral»: «Los afiliados —escribe el politólogo italiano— (y los funcionarios) cuentan menos ya sea desde el punto de vista financiero, ya sea en cuanto lazo de unión con los electores. Y ello acarrea un declive del peso político de los dirigentes del partido (cuyo poder organizativo se basaba en el intercambio desigual con los funcionarios y los afiliados) mientras crece simétricamente el peso de los representantes públicos que ocupan cargos electivos».⁷²

Ciertamente, cualquiera que conozca el funcionamiento de un partido en la actualidad —me refiero, obviamente, a partidos que importan en los términos que Sartori ha dado a este concepto—⁷³ 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 indiscutible. Pues bien, es precisamente esa realidad indiscutible la que nos exige, y al propio tiempo la que nos permite, 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. ¿Por qué? Esta última pregunta, con cuya respuesta pondremos el punto final a este trabajo, exige algunas precisiones centradas en un tema que generalmente es olvidado al hacer frente al tipo de cuestiones de las que aquí se está tratando.

Y ello porque si la necesidad de establecer medidas que impidan la acumulación y favorezcan el reparto no parece ofrecer demasiadas dudas —todo el mundo puede reconocer la disfuncionalidad que para el correcto funcionamiento del sistema representativo se deriva del hecho de que, por poner sólo un ejemplo muy cercano, de los cuatro diputados que representan a la circunscripción de La Coruña en el Congreso de los Diputados por el Partido Socialista Obrero Español, tres sean alcaldes de otras tantas grandes ciudades y el cuarto el propio Presidente de la Diputación—; sin embargo, sí parece necesario explicar por qué se han de establecer otras tendientes a impedir la permanencia indefinida de las élites y a impulsar su circulación, elemento nerval hoy de la democracia participativa. En mi opinión, porque es la única forma por medio de la cual podremos evitar —o cuando menos, podremos intentarlo— la burocratización y sus efectos devastadores sobre el comportamiento de los líderes políticos.

A esos efectos —que han sido recientemente objeto de algún acercamiento con pretensiones de extraer conclusiones generales a partir del análisis científico que suministra el utillaje conceptual de la psicología—⁷⁴ se refería Hans Magnus Enzensberger en un larguísimo artículo publicado hace varios años en el diario *El País*⁷⁵ que, pese a algunas

⁷² Cfr. Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, cit., p. 496. Klaus von Beyme resalta el mismo fenómeno: «... cada vez descienden más en la élite política el número de los que inician su carrera en las grandes organizaciones clásicas: en el SPD, descienden incluso el número de las carreras de sindicalistas», en *La clase política en el Estado de partidos*, cit., p. 123. Confirmando plenamente estas diagnósis, el, a la sazón, recién elegido Secretario General del Partido Democrático de la Sinistra declaraba a Peru Eguibide, en *El País*, ante una pregunta en que se atribuía la derrota del PDS en las legislativas de 1994 al peso del «aparato» del partido: «No tenemos ya aparato, y, por tanto, no entiendo qué peso pudo suponer. En 1975, el PCI tenía 6,000 funcionarios. Hoy, entre políticos y técnicos, en toda Italia tenemos 600. Por otra parte, yo sostengo que el partido no debe ejercitar su función en las instituciones, sino que debe ser una fuerza organizadora de los ciudadanos en la sociedad, un instrumento de participación ciudadana, de elaboración cultural y programática». Véase *El País*, de 28 de julio de 1994, p. 4.

⁷³ Cfr. Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, cit., pp. 154 y ss.

⁷⁴ Cfr. el libro escrito por quien fuera durante nueve años psicólogo de la Asamblea Legislativa italiana, Piero Rocchini, centrado en su experiencia profesional con los parlamentarios de la República, *La neumsis del poder*, Alianza Editorial, Madrid, 1993. Rocchini, tras defender el papel de la psicología política como instrumento que permitiría «una comprensión más profunda de las dinámicas internas de los partidos y de los personajes que actúan dentro de ellos», afirma con rotundidad la capacidad «destruktiva» —valga la expresión— de la vida partidista: «Un dato cierto es que el grupo político ha devorado al individuo y, con sus perversiones morales, quizá haya sido uno de los elementos que ha llevado a desquiciarse la estructura social de nuestra sociedad» (*op. cit.*, pp. 49 y 51). Pese a la posible exageración de tal afirmación, su estudio, que intenta explicar el porqué de la misma, es realmente sugerente.

⁷⁵ Hans Magnus Enzensberger, «Compasión con los políticos», en el diario *El País*, de 30 de noviembre de 1992, pp. 11-12, de donde proceden todas las citas textuales. Klaus von Beyme, en el análisis antes citado sobre la profesionalización de los políticos (*supra* nota 71) confirma plenamente algunos de los rasgos del «tipo ideal» que nos aporta Enzensberger: así, por ejemplo, cuando pone de relieve que el proceso de profesionalización «conduce a un necesario extrañamiento del político con respecto a su profesión de origen» (p. 122), cuando afirma que «en la percepción ciudadana, el político

exageraciones críticas, constituye en mi opinión una de las más vivas, valientes y desmitificadoras reflexiones sobre el oficio del político moderno y sus vicios, y sobre los peligros de la burocratización de la actividad política. El punto de partida de Enzensberger es el de presuponer, ante la visión social derogatoria de la actividad que desarrollan los políticos y de los propios políticos, que «es improbable, aunque sólo sea por razones estadísticas, que un sector de población X, en este caso la clase política, esté aquejado, en cierto sentido por naturaleza, por defectos de los que está libre el resto de la población». Tampoco los vicios que luego se describirán pueden explicarse, según el filósofo alemán, como consecuencia de los medios de reclutamiento propios del oficio: «Aunque reclutamiento y carrera pueden hacer comprensibles ciertas desviaciones de la norma estadística, esos mecanismos de selección no lo explican, sin embargo, todo». No siendo la naturaleza de los miembros de la clase, ni su forma de reclutamiento las que explican su comportamiento, aquélla se justificará por la propia naturaleza del oficio que los políticos están llamados a desempeñar. Un oficio, «la política», —y aquí se explaya en una exhaustiva y descarnada descripción Hans Magnus Enzensberger con la que resulta muy difícil estar en desacuerdo a poco que se conozca el mundo que se nos describe— que «supone el adiós a la vida, el beso de la muerte»: el político profesional y altamente burocratizado, «se entera sólo de aquello que el filtro que está para protegerlo deja pasar», sufre una «pérdida del lenguaje» pues sólo en círculos muy íntimos puede decir realmente lo que piensa —y ello en un oficio consistente, en gran medida, en hablar en público de modo casi permanente—, y pierde igualmente de forma casi plena la soberanía sobre su propio tiempo. En conjunto, y ésta sería una de las conclusiones del análisis de Enzensberger, todas estas circunstancias se traducen en el «total aislamiento social» de los políticos, por un autismo social que es mayor cuanto más se progresa en la jerarquía del oficio: «Ese aislamiento —escribe Enzensberger— es el que fundamenta su típico enajenamiento de la realidad y el que explica por qué 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 que los profesionales del mismo tienen 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», que Enzensberger nos describe, y el eventual mantenimiento y profundización de sus pautas de comportamiento, puede dar lugar a la final consolidación de una concepción social de la propia actividad política por parte de segmentos muy significativos de la opinión pública cuya traducción acabe concretándose en una visión en la que, sobre cualquier otra consideración o *cleavage* ideológico —izquierda/derecha, conservadores/progresistas—, acabe primando el *cleavage* que el sociólogo R. Inglehart caracterizó en su día como *establishment/antiestablishment*:⁷⁶ frente a los políticos —todos instalados, todos iguales, todos socialmente aislados, todos obsesionados por permanecer—, la sociedad. No es necesario decir lo peligrosa que puede acabar resultando tal visión para la democracia.⁷⁷ Por eso, pese a que de nuevo aquí, y como antes en relación con la posibilidad de introducción de un sistema de «primarias», las propuestas de caminar del monopolio de la actividad política por un grupo reducido de profesionales, hacia la pluralidad —reduciendo las posibilidades de permanencia ilimitada y estableciendo sistemas de incompatibilidades entre cargos de naturaleza representativa— pueden resultar igualmente sorprendentes, existen otra vez indicios de que algunas de las reflexiones que están en la base de tales propuestas, se van abriendo camino poco a poco:

⁷⁶ Cfr. R. Inglehart, «Political action. The impact of Values. Cognitive level and social background», en S.H. Barnes y M. Kaase (eds.), *Political Action. Mass participation in Five Western Democracies*, Sage Publications, Londres, 1979, cit. en Angelo Panebianco, *Modelos de Partido*, cit., pp. 505 y ss., quien realiza una exposición, a partir de las ideas de Inglehart, de gran utilidad a los efectos de lo que se sostiene en el texto. Para Panebianco, la «división *establishment/antiestablishment* contribuye a acelerar la transformación de los partidos, debilitando aún más las subculturas políticas tradicionales. A su vez la implantación del partido profesional-electoral crea un vacío de identidades colectivas, agrava la crisis de legitimidad de los sistemas políticos y exaspera, por tanto, la división *establishment/antiestablishment*» (op. cit., p. 508).

⁷⁷ Un valiente mentís a esa concepción de la dinámica política se contiene en alguno de los artículos que componen la obra de Joaquín Leguina, *Los ríos desbordados*, Plaza & Janes, Barcelona, 1994, escrita en un tono ensayístico, y en un tono tan apasionado como frecuentemente convincente.

profesional sigue sin ser juzgado positivamente» (p. 125) o, finalmente, cuando demuestra cómo la profesionalización corre paralela con el descenso de la experiencia profesional de los miembros profesionalizados de la élite política, en el que «es este tipo de político el que cada vez aparece más frecuentemente» (p. 126). Cfr. *La clase política en el Estado de partidos*, cit.

piénsese, si no, en la oferta para reducir la duración del mandato presidencial francés que

hicieron en la primera vuelta de las elecciones tanto el candidato socialista como Balladur, oferta que Jospin renovaría en la segunda vuelta;⁷⁸ o en la realizada en nuestro país, hace sólo unos meses, con motivo de la presentación de su programa electoral para unas eventuales elecciones generales, por José María Aznar, en el sentido de limitar el número de mandatos presidenciales a dos legislaturas;⁷⁹ o en las declaraciones de alguien que, por su ejecutoria personal, bien pudiera personificar ese político profesional que, según hemos visto, Enzensberger describía, Giulio Andreotti, quien afirmaba muy recientemente: «No es malo que (el cambio) se produzca como está ocurriendo en Estados Unidos a través de la limitación del número de legislaturas que uno puede desempeñar».⁸⁰ El tiempo dirá si los acontecimientos discurren por alguno de los caminos que hemos apuntado o si, por el contrario, seguimos empeñados en la rutina de lo conocido. Rutina que, hoy más que nunca, pudiera ser la de la muerte lenta, por pura consunción, de las energías para la renovación. Y ello porque, a estas alturas de la crisis, parece ya difícilmente discutible que la archiconocida ley de bronce ha acabado generando, por muy paradójico que ello pueda parecer, auténticos partidos de hojalata.

⁷⁸ Mientras Jospin proponía reducir el mandato presidencial de siete a cinco años, Balladur planteaba mantenerlo en su duración actual, pero limitando a uno el número constitucional de mandatos.

⁷⁹ En materia de incompatibilidades entre cargos electivos, el Partido Popular, por ejemplo, introdujo una modificación en sus estatutos, en el congreso extraordinario de febrero de 1993, en el sentido de impedir que pudieran desempeñarse al mismo tiempo una alcaldía y un escaño en el Congreso de los Diputados. Tras las elecciones municipales de 28 de mayo se plantearon ya varios casos de renuncias por tal motivo. Véase el diario *El País*, de 31 de mayo de 1995, p. 15.

⁸⁰ *Cfr.* la entrevista de Peru Eguibide en el diario *El País*, de 16 de febrero de 1995, p. 4.

