

Preliminar

Constitución, sistema representativo y partidos políticos

DIEGO VALADÉS
*Investigador en el Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

1. INTRODUCCIÓN

Los autores de la obra me han invitado para acompañarlos, en esta edición latinoamericana, con algunas reflexiones constitucionales acerca de los partidos políticos. Aprecio mucho la distinción que me hacen, pues ellos son expertos reconocidos en la materia.

José Félix Tezanos tiene una extensa y fructífera trayectoria académica y política. Afiliado desde muy joven al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), compaginó sus tareas partidarias con las docentes e investigativas. Doctorado en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid, ha aplicado su saber a indagar las soluciones para la desigualdad, para fortalecer las libertades y para impulsar el desarrollo. Sus decenas de libros y sus centenares de artículos científicos dan cuenta de esa prolífera tarea. Experto en identificación y medición de tendencias y expectativas sociales, y activo difundidor del pensamiento socialista a través de publicaciones periódicas, Tezanos es una autoridad cuya palabra es escuchada con atención en Europa.

Para la realización de esta obra se asociaron dos poderosas inteligencias: la del universitario emérito y la del también político y académico de una nueva generación. José Félix Tezanos y César Luena nos invitan a acompañarlos en el fecundo diálogo que ellos emprendieron para dar cuerpo a esta reflexión, crítica y constructiva. En *Partidos políticos, democracia y cambio social*, los autores van más allá de la visualización de los partidos como eje de la democracia. Recuerdan la expresión categórica de Kelsen: “La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos”,¹ y añaden: “sin partidos políticos no hay democracia ni derechos políticos”. Los autores amplían el horizonte, pues muestran que los partidos son un vector para que la energía del cambio social se encauce por vías institucionales.

Escribir a dos manos no es tarea sencilla, pero en este caso los interlocutores vieron facilitada su tarea por sus afinidades políticas y culturales, y por la empatía que resulta cuando se discurre de manera metódica. Ambos son protagonistas del quehacer público español y alientan el mismo objetivo: una sociedad mejor. Los autores se complementan porque Luena posee también una sólida formación académica, con doctorado en historia por la Universidad de La Rioja, y una deslumbrante hoja de servicios en el PSOE, al que encabezó en La Rioja de su oriundez, y del que también fue secretario nacional de organización durante una difícil etapa en la que su partido hacía oposición. Integrante, en forma sucesiva, del Congreso de los Diputados y del Parlamento Europeo, es un expositor académico elegante y erudito, y un tribuno parlamentario elocuente y convincente.

Luena y Tezanos son un brillante ejemplo del pensamiento socialista europeo contemporáneo. Esta obra ha tenido repercusión en España porque aborda sin ambigüedades los problemas de los partidos y su relevancia para el cambio social. La publicación en México también contribuirá al debate sobre el papel de los partidos políticos en una etapa en la que están sometidos al cuestionamiento de la ciudadanía. Es un fenómeno que debe ser examinado con cautela, porque la experiencia muestra que el decaimiento de los partidos suele preceder al ascenso de regímenes personalistas.

¹ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. Luis Legaz y Lacambra y Rafael Luengo Tapia, México, Editora Nacional, 1974, p. 37.

La crítica ha acompañado a los partidos desde su origen. Los autores nos recuerdan que durante los siglos XVIII y XIX, los “proto-partidos” fueron considerados como “facciones”, y que sólo en la segunda posguerra comenzaron a tener presencia constitucional. La descalificación inicial retrasó la consolidación de los sistemas representativos y, por ende, de la democracia. Empero, la sinergia de las libertades de pensamiento, expresión y asociación produjo también la convergencia de dos actividades complementarias: la periodística y la partidista. Una y otra se han realimentado a lo largo del tiempo, contribuyendo de manera recíproca a su consolidación.

La información y la política requieren espacios de libertad. El examen de la democracia en Atenas, por ejemplo, supuso una cantera inagotable de argumentos para la construcción del constitucionalismo en la edad moderna. A partir de los múltiples textos históricos, filosóficos, literarios y normativos provistos por ese breve pero luminoso capítulo de la Antigüedad, se cuenta con abundante información acerca de las instituciones políticas. Fue tal la riqueza de aquella cultura, que una nueva y original investigación, que aplica a Atenas el interés contemporáneo por el estudio de la calle y nos ofrece otra perspectiva de la democracia que muestra cómo, entonces como ahora, o ahora como entonces, han interactuado las instituciones y la calle.

Alex Gottesman examinó las fuentes clásicas bien conocidas y tantas veces visitadas, pero en busca de otra información: cómo se propalaba el rumor; dónde se informaba la población, en especial las mujeres, los extranjeros y los esclavos, excluidos de las asambleas; qué función política tenían el teatro, los “clubes”, los mercados, las barberías, los prostíbulos.² Lo esencial, para los efectos que me interesan, es que en su pesquisa incluso distinguió el papel de “la calle” en los periodos de la democracia “radical” del siglo quinto, y de la ulterior democracia “moderada”. El estudio confirma que la mayor intensidad democrática coincide con la magnitud de la difusión en la calle de los temas políticos. Esto es algo que en el tiempo presente atañe a los partidos políticos.

² Gottesman, Alex, *Politics and the Street in Democratic Athens*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

También los salones aristocráticos durante el periodo de la Ilustración europea fueron centros donde incubaron ideas de libertad y germinaron procesos asociativos. De la misma forma que en Atenas, la transformación del ámbito público es un factor necesario para la democracia. La aportación moderna que conocemos como constitucionalismo ha provisto el instrumental adecuado para estabilizar al Estado democrático. Hoy se cuenta con lo que en otras etapas faltó: garantías para las libertades de pensamiento y de expresión que ejercen los centros de estudio y los medios de comunicación independientes, en adición a la libertad de asociación, que a su vez se ejerce a través de los partidos políticos. Estas libertades garantizadas son un soporte para la democracia que el constitucionalismo hace posible. En particular, medios y partidos se han acompañado en su desarrollo y consolidación como vehículos indispensables para la democracia.

La complejidad progresiva de la organización y vida de los partidos queda compendiada en la triple clasificación que de ellos hacen Tezanos y Luena. A los tradicionales partidos de cuadros y de masas, ellos adicionan una modalidad que está en curso: la del “partido democrático de participación” o “partido ciudadano de participación”. Esta es la vertiente que ellos atribuyen de manera dominante a los partidos socialdemócratas, y es a partir de esta novedosa caracterización que perfilan “la capacidad para agregar intereses” por parte de las organizaciones políticas, y para responder a las exigencias sobre calidad democrática.

Los autores otorgan especial importancia a la democracia interna de los partidos, subrayando que también es una tradición de los socialdemócratas. Su pronóstico se orienta a la profundización de la democracia en los partidos, por lo que “es posible que dentro de unos años ni siquiera se pueda entender que determinadas decisiones importantes se adopten sin contar expresamente con la opinión y el voto de los ciudadanos, o de los afiliados de un partido, en su caso”. Este eje argumental es desarrollado con amplitud por Tezanos y Luena, y hace de su monografía un auténtico prontuario para la democratización de los partidos progresistas. Para los autores, estos partidos dinamizan el papel de sus integrantes; promueven una creciente presencia femenina para alcanzar la igualdad de género; dan ejemplo en la lucha contra la corrupción; utilizan el potencial democratizador de las nuevas tecno-

logías; estimulan la imaginación de los jóvenes; se integran a la cultura urbana y, en suma, son un activo del cambio social.

Por mi parte, convergiendo con las observaciones y análisis de los autores de la obra, me interesa subrayar la relación entre Constitución, sistema representativo y partidos políticos. Los viejos partidos, como tendencias desestructuradas, corresponden a prácticas gregarias de origen inmemorial; pero como organizaciones para la búsqueda y el ejercicio del poder entraron a la vida de los Estados cuando el constitucionalismo llevaba una parte del camino andado. Surgen conforme se consolidan las libertades públicas, a las que a su vez sirven de soporte. Los partidos y el constitucionalismo se enlazan por su influencia recíproca: los primeros propician de manera progresiva la exigencia de derechos y garantías para acceder al poder en condiciones de libertad, igualdad y seguridad jurídica, y luego para ejercerlo, si cuentan con mayoría, o para controlarlo, si están en minoría. En ese proceso son actores permanentes de una tensión agonista también constante, que es viable si existen reglas válidas capaces de sobreponerse a la intensidad de la lucha política. Sólo en el contexto de un Estado constitucional es posible que el agonismo de las múltiples fuerzas involucradas se canalice conforme a procedimientos razonables.

Conforme las libertades para todos se enriquecieron, la democracia y la proscripción de la arbitrariedad fueron tomando cuerpo como parte del Estado constitucional. No debe perderse de vista que, en su albor, el constitucionalismo fue una respuesta al absolutismo monárquico mediante la reivindicación de derechos subjetivos individuales. A pesar de esto, en esa fase inicial subsistieron cuestiones como la esclavitud, la exclusión de la mujer y la marginación política mediante el sufragio censitario. Fue la lucha política, con la intervención de los partidos como portavoces sociales, la que auspició la superación progresiva de tan graves limitaciones. Las libertades de pensamiento, de expresión y de asociación entraron en sinergia y se convirtieron en motores para el desarrollo individual y colectivo de las sociedades donde estaban presentes. El constitucionalismo ha avanzado para desarrollar sistemas democráticos donde el acceso al poder político es un derecho que se ejerce de manera controlada, responsable y temporal.

La experiencia y la razón indican la dualidad del constitucionalismo como forma de organización y de conducta, por una parte, y

como proceso en curso, por otra. En ambas dimensiones los partidos políticos tienen qué decir. En la primera, como instrumentos de la ciudadanía para participar en las funciones del Estado; en la segunda, para idear y procurar nuevas formas de estructurar y dinamizar al poder, y para canalizar las exigencias y las expectativas sociales en cuanto a bienestar individual, social y colectivo.

Los nexos entre Constitución y partidos son muy estrechos, y su relación puede ser muy productiva si se basa en un diseño institucional adecuado. Por el contrario, puede ser nociva si las formas de interacción están mal construidas. Este es un tema acerca del cual ha habido numerosos malentendidos. Para ejemplificarlos utilizaré los argumentos de Heinrich Triepel, quien, en 1927, como rector de la Universidad de Berlín, leyó un extenso discurso sobre la relación entre la Constitución y los partidos.

Monárquico y conservador, Triepel se esforzó por entender esa relación y acuñó un concepto de Estado de partidos que, a pesar de su énfasis crítico, a casi cien años de distancia admite una lectura constructiva. El Estado de partidos (*Parteienstaat*) “acoge de una forma tan consistente a los partidos políticos en su organización, que la voluntad y la actuación del Estado descansan siempre, en asuntos decisivos, sobre la voluntad y la actuación de las agrupaciones partidistas”.³ En un país aislado de Europa, acosado por las deudas, en medio de una severa crisis económica, en el contexto del trauma posbélico, a menos de diez años de la quiebra monárquica, ese concepto de Triepel traducía una explicable frustración con un orden constitucional precario, en el que triunfaban los partidos antes tan desdeñados por Bismark y considerados “un peligro para la tranquilidad del Estado”, e incluso “una aberración moral”.⁴ Triepel encomiaba la etapa de los partidos desestructurados, la selección por sorteo de los parlamentarios, como se había hecho en Baviera y en Sajonia, y la ausencia de grupos parlamentarios formalizados. En cambio, deploraba el robustecimiento de organizaciones estructuradas, jerarquizadas y disciplinadas, pues según él trastocaban la espontaneidad del debate en la asamblea, y con su

³ Triepel, Heinrich, *La Constitución y los partidos políticos*, trad. Pedro Madrigal Devesa, Madrid, Tecnos, 2015, p. 14.

⁴ *Ibidem*, p. 18.

actuar aminoraban “el pensamiento democrático” y “casi” aniquilaban “la sustantividad del Parlamento”.⁵

El sistema parlamentario del que hablaba Triepel no es el que rige casi un siglo después. Él afirmaba, con razón, que no había Constitución alguna que siquiera “insinuara” que el gobierno se basara en los partidos. Por eso su concepto de Estado de partidos puede ser leído desde un ángulo inverso al que Triepel tuvo, y lo que en su época fue una distorsión del poder, porque los partidos lo tomaban en sus manos “de hecho”,⁶ en la actualidad se hace conforme a procedimientos regulados por la Constitución. La asunción legítima del poder por organizaciones ciudadanas da sustento a una democracia plural, cooperativa y gobernable. Los partidos pasaron de ser considerados un grave error moral a ser tenidos por una necesidad democrática.

Para Triepel, la influencia creciente de los partidos conducía a la disciplina, y ésta invalidaba las convicciones personales de los parlamentarios. Sorprende que en su ensayo no hiciera referencia a Roberto Michels, quien dos décadas antes ya había enunciado la ley de hierro de las organizaciones; pero lo relevante en su caso no es la omisión de un hallazgo que se inscribe en el análisis y en las teorías del elitismo, que tanto deben a Gaetano Mosca, a Vilfredo Pareto y al propio Michels, sino la adopción de un enfoque constitucional para examinar el hipotético conflicto entre los “principios liberales” del individualismo y la “democracia de masas” encarnada por los partidos.⁷ La incompatibilidad entre unos y otra, según Triepel, era irresoluble en tanto subsistiera un sistema representativo en el que los elegidos tuvieran un mandato representativo de los electores y un mandato imperativo de sus partidos. La solución apuntada por Triepel era sólo retórica y poco inteligible. Para superar la hipotética antinomia se requería “una nueva articulación del pueblo”, o sea, “nuevas articulaciones personales y territoriales de índole económica y espiritual”. Así, concluía, se tendría “¡una hermosa imagen del futuro!”.⁸ Dudo que el propio profesor alemán tuviera una idea clara de lo que quería decir, pero en todo caso

⁵ *Ibidem*, p. 22.

⁶ *Ibidem*, p. 40.

⁷ *Ibidem*, p. 42.

⁸ *Ibidem*, pp. 46 y 47.

su ensayo sí planteó, de manera original, la necesidad de estudiar la interacción entre los partidos y la Constitución.

En la actualidad, un rasgo común en numerosos sistemas constitucionales es la desconfianza con relación a los partidos políticos, como lo muestran con abundantes ejemplos Tezanos y Luena, desconfianza que se multiplica cuando los partidos tienden a subordinarse a la voluntad de sus dirigentes, y éstos a la del gobierno.⁹ Este y otros fenómenos estudiados por Luena y Tezanos hacen necesaria una reforma de los partidos, y no sólo de ellos: la interacción entre los partidos y el sistema constitucional también exige revisar muchos contenidos de la democracia constitucional, incluidas las formas de gobierno.

El fenómeno de la desconfianza tiene causas diversas, unas relacionadas con los propios partidos y otras ajenas a ellos, y se inscribe en un proceso más amplio de desinstitucionalización. De manera esquemática se presentan a continuación esas causas, el impacto que tienen entre los ciudadanos y algunas de las medidas recomendables, desde un punto de vista constitucional, para superar las reservas de los electores, en tanto que los partidos son indispensables para el funcionamiento de los sistemas representativos.

Abordaré los *factores exógenos*, que conciernen al entorno institucional que condiciona el desempeño de los partidos y la percepción social correspondiente, y los *factores endógenos* de la actuación de los partidos, que atañen a las formas de organización y funcionamiento establecidas por el ordenamiento jurídico y por las previsiones estatutarias y reglamentarias de los propios partidos.

Estos últimos tienen que ver con las prácticas oligárquicas, el transfuguismo, la corrupción y en general con la percepción de los partidos, en tanto que los factores exógenos están relacionados con las funciones constitucionales y democráticas de los partidos, la influencia de los movimientos antisistema, los sistemas presidenciales y parlamentarios, que a su vez interactúan con el sistema de partidos, y con la financiación de los partidos.

⁹ Ferrajoli, Luigi, *Constitucionalismo más allá del Estado*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2018, pp. 18 y ss.

2. ACTUACIÓN DE LOS PARTIDOS. FACTORES EXÓGENOS

Los partidos tienen al menos dos funciones constitucionales: permitir a los electores identificar un programa con cuyos contenidos y candidatos se identifican, e integrar los órganos del poder político. En esta medida, además de las reglas propias de los sistemas electoral y de partidos, también están sujetos a las concernidas con el sistema de gobierno.

2.1 *Función constitucional de los partidos*

El sistema representativo exige legitimidad electoral para la investidura y percepción de legitimación continua en el ejercicio de la función. El enunciado de Abraham Lincoln (“el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”)¹⁰ es de carácter teleológico; en la realidad el pueblo no gobierna de manera directa, y por esta razón se considera que una característica de la democracia consiste en que quienes gobiernan deben contar todo el tiempo con el consentimiento de los gobernados. De aquí la importancia de un buen diseño institucional.

Según J. J. Rousseau, el pueblo inglés sólo era libre en el breve momento de emitir su voto. En la actualidad, las libertades se han extendido en el tiempo y van más allá del momento de sufragar, en tanto que la opinión ya no es un privilegio, como en el siglo XVIII, de quienes accedían a los limitados medios de influencia, como la prensa, los panfletos, los libros, los salones y clubes, e incluso la cátedra. Peter Häberle sustenta la tesis de una sociedad de intérpretes libres que hoy encuentran potenciada esa posibilidad merced, entre otros vehículos, a las redes sociales.

¹⁰ El célebre discurso pronunciado en Gettysburg, en noviembre de 1863, pudo haberse inspirado en John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, publicado en 1861, en cuyo capítulo VII dice: “The pure idea of democracy [...] is the government of the whole people by the whole people”.

Las diferentes teorías contractuales de la sociedad permiten localizar la posición que ocupan los partidos. De manera esquemática, los niveles del pacto o contrato social son:

1) Entre los gobernados. Éste fue el constructo para explicar el origen hipotético de la sociedad y la base conceptual de la soberanía popular, como ilustran Locke, Hobbes, Rousseau y Kant. Aquí los partidos están presentes como articuladores de la voluntad general, otro constructo contractualista.

2) Entre los gobernantes. Expresa los acuerdos efectivos para gobernar, como sostuvo Hugo Grocio. Se corrobora en los casos de las coaliciones de gobierno y otro tipo de acuerdos políticos, donde los partidos actúan como los promotores y protagonistas de los entendimientos.

3) Entre los gobernados y los gobernantes. Se alcanza a través del Estado constitucional, con sus múltiples variantes en cuanto a los términos de acceso al poder, ejercicio controlado del poder y defensa ante el poder. En este nivel los partidos son los vectores que permiten la cadena de lo que Manuel García Pelayo caracterizaba como los *outputs* y los *inputs* del sistema.

En los actuales sistemas constitucionales es posible hablar de una modalidad contractual adicional: un *pacto perceptual*, entendido como la dimensión sensorial de la política y del poder compartida de manera dominante por la sociedad, que condiciona actitudes colectivas ante los procesos políticos. En la construcción de este pacto intervienen muchos emisores de opinión; pero al lado de los medios es crucial el papel de los partidos. La imagen del poder es una de las claves de los Estados constitucionales, pues el *pacto perceptual*, como tendencia prevaleciente duradera, influye en la adhesión al ordenamiento jurídico y en la confianza pública en las instituciones.

En la fase formativa de los partidos políticos surgió un concepto que caracterizaba la actuación de las organizaciones sistémicas: *leal oposición*.¹¹ Esta forma de oposición en los Estados constitucionales permite el cuestionamiento de las políticas del gobierno, pero no de

¹¹ En un debate en el Parlamento británico, el 10 de abril de 1826, los diputados John Hobhouse y George Tierney aludieron a su oposición al gobierno como una forma de lealtad a la monarquía, disponible en: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1826/apr/10/salary-to-the-president-of-the-board-of#S2V0015Po_18260410_HOC_11.

la legitimidad de las instituciones, y tiene como correlato la *lealtad democrática del gobierno*, en tanto que quienes gobiernan discuten con la oposición, pero a su vez tampoco controvierten su legitimidad. Ambas expresiones de lealtad suponen, además, que los partidos y el gobierno actúan de buena fe. A veces los partidos que hacen gobierno o que actúan en la oposición confunden los términos del debate y trasladan las divergencias respecto de las decisiones políticas al ámbito de la legitimidad de las organizaciones, con lo que se rompe el nexo de lealtad recíproca que debe regular su actuación.

Los Estados constitucionales confieren derechos a las minorías, en especial en materia de controles políticos, por lo que tienen acceso a información privilegiada y a integrar comisiones de investigación. En los sistemas donde estos derechos no son otorgados o no son ejercidos, además de afectar las funciones de control político indispensables en todo Estado constitucional, se exhibe la debilidad institucional de los partidos minoritarios, en detrimento de la percepción que se tiene del sistema de partidos en su conjunto.

2.2 *Función democrática de los partidos*

Los partidos, como entes intermediarios entre gobernados y gobernantes, son instituciones políticas cercanas a los ciudadanos. De ahí que también reciban en forma directa las respuestas positivas o negativas de los ciudadanos con relación a las decisiones de los órganos del poder político. En un sistema representativo bien construido los partidos influyen en esas decisiones, y controlan y evalúan sus efectos.

La libertad propia de los Estados constitucionales puede propiciar que los partidos generen expectativas muy elevadas durante los periodos electorales. Los ofrecimientos excesivos son precursores de propuestas irresponsables cuyo cumplimiento imposible acaba lesionando la percepción y la confianza en los partidos y en sus dirigentes. El Estado constitucional también se ve afectado cuando en el funcionamiento cotidiano de las instituciones se producen discontinuidades entre la norma y la normalidad. La función democrática de los partidos se ve contrarrestada asimismo por el ejercicio patrimonialista del poder, que

se acentúa allí donde no han sido contruidos sistemas de servicio civil basados en rigurosos criterios de mérito.

El diseño institucional también presenta problemas, sobre todo cuando se imponen excesivas exigencias formales para constituir partidos políticos. Entre mayores sean las dificultades para integrar nuevos partidos, más se alienta el transfuguismo; empero, una gran flexibilidad de esas reglas propicia las escisiones de las organizaciones políticas. En ambos casos la imagen de los partidos se deteriora. Encontrar el punto de equilibrio corresponde al contexto de cada sistema.

2.3 *Movimientos antisistema*

Según Thomas Hobbes, no puede haber un poder superior al del Estado, porque cuando hay alguno que lo exceda, ese es el Estado.¹² Conforme a este axioma, es posible hablar de una especie de *Estado intangible*, que desde los ámbitos económico y mediático dicta decisiones que los órganos constitucionales aceptan o al menos consienten.¹³ Sobre este universo de decisiones, que impactan en la vida cotidiana de los ciudadanos, los partidos tienen una incidencia muy limitada, excepto cuando se amplían las facultades del sistema representativo para que puedan llamar a comparecer también a particulares.

Un sistema constitucional es un conjunto de regularidades con bases normativas y culturales que se traducen en seguridad jurídica, equidad social y libertad política. Cuando alguno de estos componentes se ve perturbado, los partidos y los movimientos antisistema tienden a

¹² Hobbes, Thomas, *Leviatán*, capítulos XXII, XXIII y XXIV. El axioma se construye a partir de los diversos ejemplos que Hobbes ofrece en esos capítulos, en los que alude a la supremacía del poder de la república [*Commonwealth*, o Estado] y del soberano (monarca), y lo que sucede cuando otras fuerzas o personas ocupan su lugar. Por ejemplo, señala que los particulares “teniendo la protección de república no necesitan la defensa de la fuerza privada”, y cuando esto sucede se trata de un hecho ilegítimo, propio de las naciones que carecen de república, o sea de Estado. Otro tanto sucede cuando las facciones religiosas o de clase (patricios o plebeyos), “arrancan la espada de la mano del soberano” (cap. XXII).

¹³ Para un examen más amplio del *Estado intangible* véase Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, pp. 106 y ss.

buscar rentabilidad política a costa del deterioro creciente del desempeño, y por ende de la imagen del sistema en su conjunto.

Las regularidades sistémicas se ven alteradas:

1) *En materia de seguridad jurídica*: por la afectación recurrente de los derechos humanos; por las dificultades de acceso a la justicia; por la imprevisibilidad de las acciones del poder; por la violencia delictiva, y por la corrupción.

2) *En materia de equidad social*: por la concentración de la riqueza; por la pobreza; por el desempleo; por la falta de expectativas para la juventud; por las condiciones que afectan a la mujer y a los grupos minoritarios; por la irregularidad o insuficiencia de satisfactores para las necesidades colectivas de alimentación, educación, salud y vivienda, y por la afectación del ambiente como resultado de procesos productivos o hábitos de consumo no controlados. Los flujos migratorios impactan también las relaciones de equidad en un doble sentido: en los países expulsores, por las causas políticas o económicas que inducen u obligan a salir, y en los países receptores, por la disrupción en el mercado de trabajo, en las obligaciones de prestación a cargo del Estado y, a veces, en las prácticas religiosas y sociales, además de que dan pretexto a la radicalización de las derechas políticas, por definición adversas a las instituciones y a las políticas de equidad.

3) *En materia de libertad política*: por las irregularidades en los procesos electorales; por la disfuncionalidad coyuntural de los partidos; por las insuficiencias del sistema representativo, y por los déficits de gobernabilidad.

Los movimientos antisistema aprovechan los puntos vulnerables de los sistemas constitucionales y los magnifican. Entre los ciudadanos se acentúa el alejamiento, e incluso el rechazo de los partidos, cuando se realimentan los rendimientos decrecientes de las instituciones y cuando sobreviene un discurso antisistema exacerbado que contribuye al cumplimiento de sus propias predicciones.

Aunque en muchos casos las denominadas candidaturas “independientes” se presentan de buena fe, sus efectos casi siempre fortalecen las actitudes antisistema. Estas candidaturas deberían ser identificadas sólo como “sin partido”, para no atribuirles una cualidad (la de independencia), muy valorada por la sociedad, y que por contraposición

implica que los candidatos de los partidos sean vistas como “dependientes” de intereses o de compromisos no explicitados.

Esas candidaturas sin partido se explican como parte de las libertades propias de los Estados constitucionales, pero no se ha aclarado lo suficiente que en la realidad política tienen un doble efecto: alientan el personalismo y encubren una organización informal que está en la base de toda movilización de ciudadanos, y que en este caso se sustrae a las previsiones normativas aplicables a los partidos.

Conviene no confundir los movimientos y grupos antisistema con las organizaciones no gubernamentales. Se calcula que en el mundo hay alrededor de diez millones de organizaciones de este tipo,¹⁴ buena parte de las cuales se han inscrito en la Organización Mundial de Organizaciones no Gubernamentales.¹⁵ Sin embargo, todavía no se diseñan los instrumentos institucionales para que esta modalidad organizativa interactúe con los sistemas representativos. En este sentido, pueden explorarse nuevas formas de complementación que ofrezcan resultados positivos. Órganos como los Consejos Económicos y Sociales podrían ser rediseñados y multiplicados para que, de manera paralela a la representación política, hubiera asimismo una representación social que permitiera canalizar numerosas actitudes que en este momento se expresan de manera desestructurada o en un sentido anti-sistema. Por supuesto, habría que cuidar que esta forma de representación social fuera complementaria y no sustitutiva de la política, y que no reprodujera la representación profesional o corporativa propia de los regímenes fascistas.

Otra expresión que tiende a prescindir de los partidos y a opacar al sistema representativo consiste en la demanda creciente por la adopción de instrumentos de democracia directa, en especial referendos y plebiscitos. En este punto se corre el riesgo de endurecer el discurso por los dos extremos: rechazar los instrumentos participativos por considerarlos lesivos de la representación política, o adversar la representación política por no considerarla suficientemente democrática. Se tie-

¹⁴ Disponible en: <https://www.standardizations.org/bulletin/?p=841> (fecha de consulta: 30 de octubre de 2021).

¹⁵ Disponible en: <http://www.wango.org/resources.aspx?section=ngodir> (fecha de consulta: 30 de octubre de 2021).

nen sobrados ejemplos de que los procedimientos plebiscitarios suelen favorecer también a los personalismos y autoritarismos. Empero, bien diseñados son compatibles con el sistema representativo.

También tienden a aumentar nuevas formas de institucionalidad, como los órganos constitucionales autónomos, mediante los que, más allá de los criterios técnicos que les dieron origen, se intenta desplazar a los órganos convencionales del poder político para abrir espacios a actores que la sociedad considera más confiables. En numerosos casos las normas aplicables a este tipo de órganos disponen de manera expresa la exclusión de quienes tengan militancia de partido o hayan ejercido tareas de representación política, con lo que se robustecen los argumentos lesivos para los partidos políticos. La militancia o la simpatía por los partidos no debe prestarse a su estigmatización ni se debe excluir a militantes y simpatizantes del acceso a cierto tipo de funciones, pues se trata de una forma de discriminación por razones políticas, impropia de los Estados constitucionales.

2.4 *Sistemas presidenciales y parlamentarios*

La percepción de los partidos por parte de los gobernados está asociada al desempeño efectivo de los partidos. En términos generales los partidos están mejor valorados en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales. Esto implica la necesidad de revisar la calidad de los sistemas representativos en el ámbito de los sistemas presidenciales.

La polarización ideológica tiende a disminuir en los sistemas multipartidistas mientras que se acentúa conforme el juego electoral se concentra en un menor número de partidos, y se hace extremo en los casos de bipartidismo. Por otra parte, se produce la paradoja de que una mayor afinidad en el comportamiento de los partidos contribuye a que problemas tan graves como la corrupción, la concentración de la riqueza y los déficits de gobernabilidad sean atribuidos al conjunto de los partidos y no a alguno en particular. Por ende, con independencia de sus particulares orientaciones doctrinarias, corresponde al interés de los partidos adoptar acuerdos que conduzcan a la superación de los aspectos que más lesionan la vida colectiva y que perjudican la percepción social de los propios partidos.

En los sistemas presidenciales se acentúa una especie de *pluralismo sin consecuencias*, porque la mayoría congresual no siempre resulta determinante para el programa y las políticas de gobierno ni para la integración del gobierno. Además, la aplicación de la segunda vuelta en la elección presidencial potencia el aislamiento de los órganos del poder, pues los presidentes obtienen una mayoría absoluta ficticia que no suele coincidir con la participación de su partido en el Congreso.

Los electores aspiran a un *pluralismo de resultados* en cuanto a la gobernabilidad democrática, pero a veces les resulta difícil adecuarse a los efectos de coaliciones de gobierno, de las que resultan programas que amalgaman distintos planteamientos y no aquellos por los que votaron cuando sólo consideraron las propuestas individualizadas de cada partido.

La percepción de los gobiernos es equiparable en los sistemas parlamentarios y en los presidenciales, pero en los primeros es mejor la valoración de los órganos de representación política, en parte debido a que hay una mayor relación entre las deliberaciones de la asamblea y las decisiones del gobierno. Como ejemplo, el *Eurobarómetro* 2015¹⁶ indicaba que el 31% de la población confiaba en los gobiernos nacionales y en los parlamentos nacionales, en tanto que el *Latinobarómetro* del mismo año¹⁷ mostraba que la confianza en los gobiernos se situaba en el 33%, en los congresos estaba abajo, 27%, y en los partidos apenas alcanzaba el 20%.

Cuando lo que se mide es la satisfacción general con la democracia constitucional, que incluye los procesos electorales, las libertades públicas y el respeto por los derechos humanos,¹⁸ las diferencias aumentan: satisfacción con la democracia en Europa: 59%; satisfacción con la democracia en América Latina: 37%. En cuanto a la identificación

¹⁶ Disponible en: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf (fecha de consulta: 18 de octubre de 2019).

¹⁷ *Latinobarómetro. La confianza en América Latina, 1995-2015*, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latdocs/> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2019).

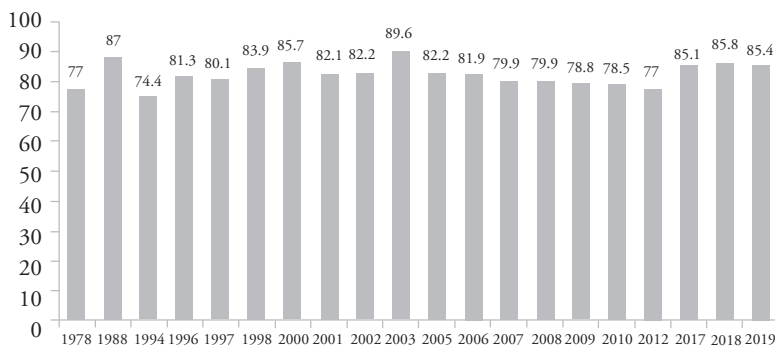
¹⁸ *Latinobarómetro. Informe 1995-2017*, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2019).

con el sistema representativo,¹⁹ en Europa es del 37%, mientras que en América Latina apenas alcanza 19%.

La calidad de la democracia parece tener una significativa repercusión en la percepción social sobre los partidos y el sistema representativo en el que participan. Por su diseño, los sistemas parlamentarios son muy sensibles a las pulsiones sociales, y, en consecuencia, cuentan con instrumentos para darles respuesta de manera más directa e incluso más convincente. En los sistemas presidenciales, en especial en aquellos que todavía no se han parlamentarizado o lo han hecho de manera insuficiente o inadecuada, esas respuestas son más lentas e ineficaces.

El caso de España es un buen ejemplo del alto nivel de confianza en la democracia. Tezanos y Luena demuestran que allí la exigencia es por una mayor calidad de la democracia. Agradezco a José Félix Tezanos el siguiente gráfico que muestra la confianza en la democracia durante la vigencia de la Constitución de 1978:

*Evolución de la valoración positiva de la democracia
como el mejor tipo de gobierno entre los españoles*
%



Fuente: CIS, Banco de datos. Varios años. Elaboración: José Félix Tezanos.

¹⁹ Richard Wike *et al.*, disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2019).

En los sistemas parlamentarios, la centralidad política de los parlamentos hace de ellos los espacios por excelencia para deliberar acerca de las decisiones del poder; en cambio, en los sistemas presidenciales prevalece el debate a través de los medios de comunicación. Desde un punto de vista de acceso a la información, es muy saludable la participación de estos medios; pero esto no debe excluir que en la sede parlamentaria haya deliberación de manera regular y sistemática.

2.5 *Sistema de partidos*

El sistema de partidos está relacionado con los sistemas electorales. Cuando éstos son mayoritarios, tienden a concentrar el voto en pocos partidos, lo que facilita la identificación de los electores con ellos; en cambio, los sistemas proporcionales, que propician la multiplicación de los partidos, pueden producir un efecto inverso, pues el elector promedio muchas veces tiene dificultades para distinguir las líneas programáticas de cada partido. En ocasiones la fragmentación de las organizaciones auspicia la presencia de partidos de intereses, lo que complica la gobernabilidad y obliga a la formación de coaliciones de gobierno, que a pesar de sus numerosas ventajas también pueden confundir a los electores en los países donde los niveles de cultura política son bajos.

Por lo anterior, se califica como *partido omnicomprendivo* o *partido atrapatodo* al de “escasa ideología”, que emite mensajes políticos dirigidos a grupos muy amplios “mediante estrategias publicitarias basadas en los medios de comunicación social, más que en la participación de sus militantes y en la elaboración de un programa o ideario”. También se conoce como *partido cártel* al “escasamente ideológico, dependiente en exceso de la financiación pública”.²⁰

En algunos casos se utilizan expresiones peyorativas, como *partitocracia*, para denotar la excesiva burocratización de los partidos, y

²⁰ Para advertir la generalización en el uso de estas expresiones es útil observar su recepción por los grandes lexicones. En este caso puede verse el *Diccionario del español jurídico*, de la Real Academia de la Lengua, dirigido por Santiago Muñoz Machado.

partidocracia, para aludir a la influencia excesiva de los partidos en la actividad administrativa de los gobiernos.

Los sistemas que establecen la posibilidad de una segunda vuelta en la elección presidencial también inducen a la fragmentación de los partidos y propician acuerdos oportunistas entre ellos. El sistema mismo hace inevitable que los candidatos y los partidos que no participan en el balotaje ofrezcan su apoyo a alguno de los dos contendientes que disputan la elección final, marcando un contraste desconcertante con relación a la fase electoral previa.

2.6 *Financiación de los partidos*

Los principales modelos de financiación de los partidos se basan en a) recursos públicos; b) aportaciones privadas, de personas físicas y morales; c) cuotas de miembros, y d) una combinación de las tres posibilidades anteriores. En cuanto a las aportaciones de los particulares, la legislación puede o no fijar límites a los montos posibles por aportante.

Ninguno de esos modelos está exento de desventajas, por lo que en cada caso se debe atender al contexto en el que se adopta alguno de ellos. En particular, conviene considerar las condiciones de cultura política, la confianza en las instituciones y la mayor o menor incidencia en las decisiones de los partidos por parte de las grandes corporaciones, e incluso, en algunos países, de las organizaciones delincuenciales locales o internacionales. Las razones que fundamenten la opción elegida deben explicitarse de la manera más amplia posible.

Un caso emblemático de distorsión ocasionada por la financiación privada sin límites es el de Estados Unidos,²¹ y sus efectos se dejaron sentir en la elección presidencial de 2016.

3. ACTUACIÓN DE LOS PARTIDOS. FACTORES ENDÓGENOS

A partir de las aportaciones de Robert Michels son bien conocidas las tendencias a la concentración del poder y a la formación de elites

²¹ *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

dentro de la estructura de los partidos, así como a su propensión a formar clientelas. A pesar de conocerlas, la mayor parte de las organizaciones políticas mantienen esos defectos.

Las decisiones internas de los partidos en cuanto a su organización y funcionamiento se basan en la libertad de asociación propia de los sistemas constitucionales democráticos. La manera como cada partido ejerce esa libertad da lugar a una multiplicidad de reglas, y lo más frecuente es que los dirigentes se reserven potestades que contrastan con los procedimientos democráticos, en especial en lo que atañe a la elección o selección de dirigentes y de candidatos. Las divergencias entre las reglas adoptadas por los partidos y las que rigen en las demás instituciones de los sistemas políticos democráticos no favorecen la percepción que los ciudadanos tienen de los partidos. Por tal razón, en algunos países, como Argentina y Chile, se han implantado sistemas homogéneos, aplicables a todos los partidos, para la celebración de elecciones primarias obligatorias. Los resultados no en todos los casos han sido los esperados, como sucedió en Argentina en 2019.²²

Con todo, ahí donde se aplican procedimientos de democracia interna para la elección de los dirigentes y la postulación de los candidatos, la percepción de los partidos es más favorable que donde prevalecen prácticas restrictivas en la asignación de cargos y de candidaturas.

3.1 *Prácticas oligárquicas*

En los partidos tiende a prevalecer la concentración del poder por parte de los grupos directivos, y en ocasiones incluso son adoptadas formas caciquiles de conducción de las organizaciones políticas. Las resistencias a la rotación de los dirigentes por parte de las elites de los partidos y la presencia hegemónica de líderes históricos imprimen una imagen patrimonialista a los partidos. En ocasiones, la ciudadanía

²² Las elecciones primarias del 12 de agosto de 2019 no fueron “internas”, pues no hubo planillas contendientes dentro de los partidos, por lo que en la práctica se convirtieron en una elección nacional disfrazada y anticipada.

identificada con esos personajes responde de manera favorable a su presencia; pero otras veces el efecto es adverso a los partidos, si se les ve sometidos a los intereses de personas, familias o grupos.

Esas prácticas de los partidos no pueden ser contrarrestadas por la legislación, a menos que se opte por normas invasivas que desvirtúan las características de una sociedad abierta. No deja de ser una paradoja que el ejercicio de las libertades públicas propias de un Estado constitucional auspicie conductas ajenas a la democracia en la actividad interna de los protagonistas de la vida política.

3.2 *Transfuguismo*

En los sistemas que aplican criterios muy restrictivos para la formación de partidos es común que los miembros inconformes con las decisiones de los dirigentes emigren a otras fuerzas políticas, si así se les abren posibilidades de aspirar a candidaturas para cargos de elección. Donde, por lo contrario, la integración de nuevos partidos es posible con relativa facilidad, la expulsión se produce como consecuencia de desavenencias estratégicas o programáticas, e incluso por razones ideológicas, y quienes salen no tienden a refugiarse en organizaciones ya existentes sino a fundar otras nuevas. En todo caso, las diásporas políticas denotan inestabilidad en el partido desde el cual se producen los desprendimientos y, al menos en sus fases iniciales, también pueden afectar a las nuevas organizaciones, que, en algunos casos, dan una impresión de provisionalidad opuesta a los objetivos de conquistar votos para un proyecto duradero.

Para atenuar las tendencias al abandono de los partidos, los sistemas electorales ofrecen algunas respuestas, en cuyo diseño debe cuidarse que no se traduzcan en limitaciones para la libertad constitucional de las organizaciones y de sus integrantes. Los sistemas electorales y de partidos bien diseñados pueden introducir elementos de estímulo para la cohesión, y de inhibición para la dispersión, pero no de restricción para las libertades.

3.3 *Corrupción*

El comportamiento irregular de los miembros de los partidos en su carácter de dirigentes, funcionarios públicos o integrantes de los órganos de representación política produce daños graves a sus respectivas organizaciones y al conjunto de los partidos. La tendencia a las generalizaciones es muy acentuada, y resulta habitual que la descalificación se proyecte incluso hacia partidos que no registran casos ostensibles de corrupción.

Los mecanismos de control interno suelen ser muy débiles, pues están subordinados a la conducción política de cada partido. Este déficit de los controles tiene como consecuencia una especie de impunidad institucional, que traslada a los votantes la posibilidad de imponer sanciones políticas a los partidos o a sus candidatos. Uno de los problemas que esto genera es que, al no haber mecanismos internos eficaces que permitan aclarar dudas acerca del comportamiento de los miembros de los partidos, éstos quedan expuestos al enjuiciamiento emocional e inapelable tanto de los ciudadanos como de los medios y de las redes sociales.

El fenómeno subyacente que explica la corrupción en los partidos es el de la impunidad en el poder público. Ningún sistema es ajeno a vicios en el comportamiento de sus agentes, pero cuando las desviaciones se multiplican más allá de lo que pueda considerarse inevitable, es porque están presentes desajustes mayores en el sistema institucional. Las Constituciones no pueden evitar ni corregir todas las posibles distorsiones de la vida institucional, pero sí pueden proveer los medios para eludir las o remediarlas si consiguen que los controles jurídicos, políticos y sociales entren en sinergia. Esto depende de diseños constitucionales que, sin coartar las libertades, establezcan los instrumentos para que se cumpla con el aforismo, ya clásico, enunciado por Montesquieu: “que el poder controle al poder”.

3.4 *Percepción de los partidos*

En América Latina prevalece una percepción negativa de los partidos políticos. Se les critica porque los estándares de su vida interna

se alejan de los procedimientos democráticos internos; porque están dominados por una estructura vertical y oligárquica (la ley de hierro de las organizaciones, enunciada por Michels), y por ende no funcionan como instrumentos democráticos; porque están corrompidos y, por ende, obedecen a intereses ajenos a los de sus afiliados, simpatizantes o votantes, y porque no dan los resultados ofrecidos durante las campañas electorales. Además, son onerosos, sobre todo cuando su principal fuente de recursos corresponde a subsidios públicos.

Los propios partidos refuerzan esa imagen cuando se desprestigian de manera recíproca a través de campañas negativas, en las que exhiben sus aspectos más reprobables, muchas veces verdaderos, pero en ocasiones también exagerados o incluso ficticios. Tales campañas forman parte de las estrategias dictadas por agencias publicitarias que se rigen por criterios de mercadotecnia. En este punto los dirigentes de los partidos ponen decisiones críticas en manos ajenas a las propias organizaciones políticas.

4. TEMAS PARA LA REFLEXIÓN

El desencanto con los partidos y la consiguiente erosión de la democracia representativa suele favorecer la demagogia antisistema. Por eso conviene tomar medidas que propicien una mayor confianza tanto en los partidos como en los sistemas representativos y en el Estado constitucional, y que auspicien una mayor adhesión espontánea a las instituciones. Entre esas medidas se pueden considerar:

- Definir los procedimientos para la formación y el funcionamiento de los gobiernos de coalición.
- Definir las atribuciones en materia de control político de los partidos que actúen en la oposición, a partir del principio democrático de que la mayoría gobierna y la minoría controla.
- Revisar los sistemas electorales, en especial las experiencias de listas desbloqueadas para la elección por representación proporcional, imprimiendo así mayor visibilidad a los candidatos.

- Definir si el número de los partidos es relevante para la gobernabilidad y para la representatividad. En cada sistema se debe encontrar el nivel adecuado para alcanzar esos objetivos mediante el diseño del correspondiente sistema electoral.
- Revisar las formas de financiación de los partidos, ajustando los montos a niveles razonables para realizar sus tareas ordinarias y para las campañas electorales.
- Mantener la libertad de los partidos en cuanto al contenido de su propaganda, pero inhibir la que exagera los tonos negativos, así como reglamentar la utilización de los espacios y del equipamiento urbano.
- Compatibilizar los instrumentos de la democracia directa con la representativa.
- Examinar mecanismos para fortalecer la centralidad política de los congresos.
- Generar formas complementarias de representación social, cuidando no reproducir esquemas corporativos.
- Fortalecer los sistemas de servicio civil para minimizar las tendencias patrimonialistas que se traducen en la apropiación de la función pública por parte de los partidos.
- Definir la integración de los órganos constitucionales como modalidades de autonomía técnica, pero sujetos al control institucional por parte de los órganos de representación política.
- Contar con observatorios de partidos políticos para identificar los problemas que afectan su imagen, y sus posibles soluciones.
- Adoptar instrumentos de medición para valorar el desempeño de los partidos.
- Adoptar instrumentos de medición para valorar el desempeño de los congresos.
- Adoptar instrumentos de medición para valorar el desempeño de los programas de gobierno.
- Adoptar instrumentos para medir el impacto real de las normas.

- Adoptar instrumentos de medición para valorar en general la eficacia normativa de las Constituciones.

5. CONCLUSIÓN

Las reflexiones que anteceden corresponden a un panorama general de los problemas constitucionales relacionados con los partidos políticos y con el sistema representativo a una escala nacional. En el caso del Estado federal o regional, es necesario ampliar los elementos de análisis al ejercicio caciquil del poder, que también lastra a los partidos y afecta al sistema representativo. Por su complejidad, los casos de orden local, incluidos los de nivel municipal, deben ser examinados de manera rigurosa. Muchos de los elementos de reflexión aquí planteados les son aplicables, pero hay otros más que conviene identificar en un estudio específico, sin perder de vista que el fenómeno del poder es uno solo, y que su examen segmentado sólo tiene propósitos analíticos, pero no sistémicos.

Una cuestión a elucidar consiste en la naturaleza representativa de los integrantes de los congresos en los Estados federales y regionales. El concepto de representante de la nación fue acuñado por Sieyès, y era propio de un Estado unitario. En un Estado compuesto, los elegidos para desempeñar cargos de nivel federal son asimismo representantes nacionales, con excepción de los casos en los que se atribuye de manera expresa una representación territorial a los integrantes de la segunda cámara, o cámara federal.

Queda por aclarar a qué naturaleza corresponden los elegidos para integrar los órganos de representación local. Por definición ellos no son representantes nacionales, porque su origen y sus funciones ordinarias están referidas sólo a una parte de del territorio nacional. Empero, estos representantes suelen integrar el órgano revisor de la Constitución nacional, y en este caso sus decisiones sí tienen efecto general, más allá de su propio territorio, y nada menos que en el contenido del ordenamiento supremo.

Todo indica que es posible hablar de tres tipos de representación política en el caso de los Estados compuestos: la nacional, la territorial y la popular. Así sea de manera convencional, esta triple caracterización

permite sortear el problema teórico que plantea la existencia jurídica de tres fuentes de legitimación y tres áreas potenciales de competencia institucional de los órganos representativos.

Todas estas cuestiones guardan relación con el desempeño de los partidos políticos. De ahí que su organización y funcionamiento resulten cruciales en la vida del Estado constitucional.