O soberano impersoal. Algunhas reflexións acerca dos partidos, a democracia e a democracia de partidos

Roberto L. Blanco Valdés

O moderno príncipe, o mito-príncipe, non pode ser unha persoa real, un individuo concreto; pode ser só un organismo; un elemento da sociedade complexo no cal ten xa inicio a concreción da vontade colectiva recoñecida e afirmada parcialmente na acción. Este organismo ten sido xa producido polo desenvolvemento histórico e é o partido político a primeira célula na cal se reasumen os xermes da vontade colectiva que tenden a transformarse en universais e totais[1].

I. OS PARTIDOS E O ESTADO "LIBERAL"

Os partidos políticos están hoxe en día ata tal punto identificados, na "mentalidade colectiva", co funcionamento do sistema representativo, que aquel resulta dificilmente imaxinable prescindindo da peza basilar que supoñen as organizacións partidistas como estructuradoras do proceso democrático. A acuñación de conceptos tales como "Estado de partido" ou "democracia de partidos" responde, xustamente, a este innegable vínculo estructural e funcional entre os partidos e o mecanismo electoral.

1. Gramsci, Antonio. "Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato Moderno". *Quaderni del carcere*, nº 4, Torino, 1974.

Non obstante, a constatación que acabo de apuntar non debe levarnos a pensar que os partidos foron sempre, na perspectiva histórica, os primeiros protagonistas da vida política do Estado constitucional e representativo. Ben ó contrario, este manifestouse inicialmente como un Estado "antipartidista".

En efecto, o Estado liberal articularase, inicialmente, sobre toda unha serie de principios que, pola súa propia natureza, pugnarán, radicalmente, fronte á nacente realidade dos partidos. A versión do "principio da representación" triunfante en Francia no momento revolucionario, e, pola súa influencia, no resto da Europa continental, vaise caracterizar por un dobre elemento que, lonxe de favorecer a progresiva consolidación duns suxeitos aínda daquela en fase de dificultosa aparición, virá a supoñer un serio atranco no camiño da insitucionalización funcional das organizacións partidistas.

Carré de Malberg ten sistematizado os dous principios esenciais do novo réxime representativo fundado pola Asemblea Nacional Constituínte en 1789: dunha parte, o de que os deputados representaban a totalidade da Nación; doutra, o de que eses mesmos deputados eran independentes dos colexios electorais polos que resultaran elixidos[2]. Por máis que un e mais o outro principio responderan, no horizonte inmediato da Revolución, a concretas necesidades históricas suscitadas por aquela, o certo é que ambos os dous termirarán por favoreceren o establecemento dun "edificio" político no cal os partidos non encaixarían facilmente.

Á vista desa concepción liberal da representación, na que o acto representativo concebirase como un auténtico acto de *creación* do representado por parte duns representantes que se manifestan, a partir dunha verdadeira ficción xurídica e política, non como portadores dos intereses dos seus representados, senón como "intérpretes" —os máis capaces intérpretes— dos superiores e "unitarios" intereses da nación, non resulta en absoluto estraño que o suxeito político colectivo "partido" fose denunciado como antinatural, é dicir, como a "parte" fronte ó "todo", como unha "facción" fronte ó unitario conxunto nacional.

Neste ámbito, a ideoloxía do liberalismo revolucionario non vai supoñer unha ruptura coa filosofía contraria ós partidos dominantes durante todo o século XVIII. O pensamento revolucionario situarase, así, nunha liña de reflexión que engarzará cos postulados críticos de Hume ou Bolingbroke, e que, certamente, supoñerá un paso atrás en relación coa avanzada formulación de Edmund Burke quen, en 1770, nos seus *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, rompendo coa

2. Carré de Malberg, R. *Contribution a la Théorie Générale de L'État*. París, 1922, tomo II, pp. 199 e ss.

ideoloxía "derogatoria" antipartidista que o precedera, chegara a definir, nun senso claramente positivo, o partido como "un corpo de homes unidos para promoveren, mediante a súa laboura conxunta, o interese nacional sobre a base dalgún principio particular acerca do cal todos están de acordo"[3].

Os protagonistas do 89, a penas dúas décadas despois da publicación da obra do inglés, expresaranse dun xeito claramente diferente. De feito será a condena dos partidos unha das cuestións que acabarán por producir unha converxencia ideolóxica profunda entre os revolucionarios franceses, quen actuarán dunha forma verdadeiramente monocorde na súa insistencia en anatematizar os partidos. Condorcet manifestaba, respecto deles, que "unha das fundamentais necesidades da República francesa é non ter ningún". Danton afirmaba que o único necesario era o da razón. Robespierre declaraba rotundamente, pola súa parte, que "sempre que advirto ambición, intriga, astucia e maquiavelismo, recoñezo unha facción, e corresponde á natureza de todas as faccións sacrificar o interese xeral". Saint-Just manifestábase, en fin, como o máis radical de todo o grupo. Segundo el, "todo partido é criminal (...) por iso toda facción é criminal (...) toda facción trata de socavar a soberanía do pobo"[4].

Pero, como veremos de inmediato, pese a condenas tan enfáticas como as que veño de apuntar, o certo é que a efectiva expresión do novo "soberano" alumado pola Revolución, e a articulación na práctica política dos principios de funcionamento do Estado constitucional xurdido tras aquela, terminará por esixir a progresiva e crecente consolidación dos partidos políticos. E isto porque o novo "príncipe", a diferencia do antigo, será un "príncipe" difuso, temporal, revocable, composto e variable[5]. O "Estado liberal" acabará por transformarse, de xeito indefectible, e xustamente como consecuencia da vertebral modificación nos caracteres definidores do recén nacido soberano, en "Estado de partidos".

II. A CONSOLIDACIÓN DO ESTADO DE PARTIDOS

Pese á persistencia, durante unha boa parte do século XIX, das críticas ós partidos, críticas que procederán dos máis diversos ámbitos

3. A cita de E. Burke está tomada de Kurt Lenk e Franz Neumann (Edits.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, 1980, pp. 82-83.

4. Todas as citas proceden de Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, 1980, p. 32. Ó respecto debe verse Mario A. Cattaneo, *Il partito politico nel pensiero dell'Illuminismo e della Rivoluzione Francese*, Milano, 1964.

5. Vid. Romano Canosa, "Il partito politico, oggi: vizi e (posibili) remedi", en *Critica del Diritto*, nº 27-28 (1982).

ideolóxicos e políticos, e pese a unha práctica estatal caracterizada pola total ignorancia —cando non pola positiva condena e prohibición— dun fenómeno que tende a manifestarse crecentemente como unha realidade política de difícil descoñecemento para o Estado-aparato, a propia existencia social dos partidos virá a ser, a fin de contas, a mellor mostra da súa necesidade ineludible.

Non podo entrar, nun traballo da natureza do presente, a describir de xeito pormenorizado o proceso que conduciu, co transcurso do tempo, á final consolidación dos partidos e, con ela, á dun modelo de Estado democrático caracterizado, xustamente, polo protagonismo institucional dos partidos na plasmación do mecanismo representativo definidor do funcionamento daquel tipo de Estado. Abonda dicir, verbo disto, que a análise da experiencia política comparada pon de relevo a existencia de dous "modelos" diferentes no relativo ó engarzamento entre partidos e Estado, é dicir, o proceso de recoñecemento legal e constitucional dos partidos.

En efecto, as experiencias de Estados Unidos e Francia exemplificarán, respectivamente, o proceso de temperán e de serodio recoñecemento legal das organizacións partidistas. Mentres que nos Estados Unidos os partidos entrarán no último tercio da pasada centuria tanto no ámbito da lexislación estatal como no da federal, de tal xeito que a partir dos derradeiros compases do século XIX os órganos lexislativos e xurisdiccionais dos estados federados comezarán a prever a actuación dos partidos no plano electoral[6], a experiencia histórica francesa virá a ser case a oposta.

A oposta, por canto á tradición individualista, fortemente arraigada en Francia tras a Revolución, vaise traducir na persistencia, ata ben entrado o século XX, da condena ás asociacións políticas e, consecuentemente, ós partidos. Boa proba disto será o mantemento, despois de aprobada a Lei de Asociacións de 1901, dos artigos 291 e 292 do Código Penal, concebidos como instrumentos de represión contra os partidos. Neste contexto, só despois do inicio da presente centuria producirase a progresiva aprobación de toda unha serie de propostas parlamentarias (desde a de Manoury en 1910, ata a importantísima de xuño de 1932, que obrigaba ós grupos parlamentarios a depositaren ante o secretario xeral da Cámara un programa de partido, o que indicaba o recoñecemento do estatus xurídico daqueles) que virán significar pasos progresivos no lento e dificultoso camiño do recoñecemento legal dos partidos[7].

6. Vid. Joseph R. Starr, "The legal status of American Legal Parties", en *American political Science Review*, nº 3-4 (1940).

7. Vid. Mohamed Rechid Kheitmi, *Les partis politiques et le droit positif français*, París, 1964, pp. 106-107 e 265-268. Para España véxase, neste eido, José A. Portero Molina, "La constitucio-

Da contemplación conxunta do proceso histórico de aceptación política e recoñecemento xurídico das organizacións partidistas, óptica global que é, a fin de contas, a que aquí me interesa, pódese tirar unha dobre conclusión: dunha banda, a de que ten sido a través das leis electorais e das normas disciplinadoras dos grupos no interior dos Parlamentos como se ten producido o proceso referido; doutra, e con maior interese para a miña liña argumental, a de que foi a partir do derradeiro tercio do século XIX cando tal recoñecemento legal comeza a adquirir plena plasmación. Dato este que non pode considerarse, de ningún xeito, casual.

Certamente, a entrada dos partidos políticos no mundo do dereito, síntoma indiscutible do seu progresivo asentamento e da centralidade do seu papel político na dinámica do "sistema", é dicir, da consolidación do "modelo partido" como modo dominante de articulación política de intereses colectivos e de vertebración da sociedade civil, coincidirá de forma temporal coa consolidación en Europa das primeiras organizacións socialistas. Os partidos socialistas supoñerán, así, unha ruptura de extraordinario calado histórico coas formas precedentes de organización dos intereses político-sociais. Fronte ás posicións que teñen afirmado a orixe primordialmente parlamentaria dos partidos (o *Parliamentary Party* en Inglaterra ou o *Congressional Caucus* nos EE. UU.) creo que, como se ten posto de relevo certeiramente por Umberto Cerroni[8], a aparición dos partidos políticos modernos non pode facerse coincidir, nin desde una perspectiva "lóxica", nin desde un punto de vista "cronolóxico", coa creación dos primeiros clubes ou comités de apoio ós candidatos electorais que van conformar os primixenios parlamentos oligárquicos[9].

Ben ó contrario, o elemento definidor, e retrospectivamente diferencial, do partido político moderno virá dado pola conxunción dunha dobre compoñente: unha máquina organizativa e un programa político estructurado e articulado. "Para comprender o significado deste fenómeno debemos preguntarnos —escribe Cerroni— cales son os partidos políticos estructurados sobre o plano organizativo e progra-mático primeiros en nacer mesmo alí onde non existen parlamentos. A resposta parece cientificamente inimpugnable: o partido do que se trata é o partido socialista" [10]. Mesmo podería afirmarse máis, e soster que foi, en

nalización de los partidos políticos en la historia consitucional española", en *Revista Española de Investigaciones sociológicas*, nº 1 (1978).

8. Cerroni, Umberto. *Teoria del partito politico*, Roma, 1979.

9. Cfr., nesta perspectiva, Giovanni Sartori, *op. cit.*, pp. 44 e ss.

10. Cfr. Umberto Cerroni, *op. cit.*, pp. 13-14. Incluso un autor que se sitúa nunha posición ben diferente á de Cerroni, e que recoñece os partidos en manifestacións de organizacións de

concreto, o Partido Socialdemócrata Alemán o modelo do cal, han derivar en termos xerais, as características dos principais partidos de masas europeos, é dicir, dos primeiros partidos concebidos como corpos organizados, permanentes, estructurados e estables, cunha disciplina interna e unha organización institucional propias. Características entre as que deben destacarse, como máis fundamentais, as seguintes[11]:

a) A ríxida distinción entre membros do partido (militantes e adherentes) e electores daquel.

b) A disciplina interna como elemento fundamental de funcionamento do partido cara ó interior e de relación co exterior.

c) A natureza individual de adhesión ó partido, do que son membros os particulares illadamente considerados e non como partes doutras organizacións.

d) A existencia dun aparato organizativo (material e humano) estable, formado por funcionarios do partido e dotados dunha estructura de medios materiais.

A consolidación crecente dos primeiros partidos socialistas, xunto coa progresiva extensión do dereito de sufraxio e cos importantes cambios que se operan na "constitución material" do Estado representativo (sobre todo a gradual parlamentarización da Xefatura do Estado monárquica e, en combinación con tal proceso, o de desenvolvemento do control parlamentario do poder executivo) vai traducirse, ó cabo, nun protagonismo en alza dos partidos, o que terminará por dar lugar a un novo contexto político-constitucional, no que se han producir profundos cambios con respecto ó herdo do século XIX, unha nova situación para a que nacerá un novo concepto: o de *Estado de partidos*. Se ben os plenos efectos daquela na estructura a na dinámica de funcionamento do Estado non se deixarán sentir en toda a súa magnitude ata despois da Segunda Guerra Mundial, momento no que o constitucionalismo racionalizado e democrático tomará boa nota dos cambios operados pola consolidación do novo modelo do Estado de partidos, será xa no primeiro tercio da presente centuria cando se abrirá en Europa e nos Estados Unidos, é dicir, no contexto territorial do constitucionalismo liberal-representativo, un profundo debate en torno ós partidos e á súa funcionalidade ou disfuncionalidade para a marcha do sistema. Interésame agora, polo tanto, poñer de relevo as liñas

masas previas ó nacemento das organizacións de clase socialistas, afirma a notable importancia destas na configuración do partido político moderno: "Os partidos socialistas teñen marcado, como ningún outro grupo, a imaxe do partido político moderno". Vid. Klaus Von Bayme, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, 1986, p. 205.

11. Vid. Pedro Cruz Villalón, "Teoría e ideología del partido político", en Pedro de Vega (Edit.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, 1977.

máis xerais da polémica profunda que no ámbito das teorías constitucional e do Estado suscitou a realidade da que me veño a referir. E isto por unha razón fundamental: porque, como reiteradamente ten sido subliñado, a formación dunha fenomenoloxía e unha teoría dos partidos —a primeira teoría moderna en sentido estricto— vai coincidir cronoloxicamente cunha fase na que o vello partido de notables queda disolto e é superado polo moderno partido de masas.

III. PARTITOCRACIA E DEMOCRACIA

As cuestións relativas á forma en que o Estado constitucional debería respostar fronte ó fenómeno da crecente penetración dos partidos no tecido social e nos mecanismos de funcionamento do propio Estado, serán obxecto dun especial tratamento teórico na Alemaña de entreguerras. Tanto no ámbito da teoría constitucional, como no da teoría sociolóxica, vaise producir, no período de Weimar, un profundísimo debate que virá a demostrar non só a centralidade da problemática dos partidos no conxunto da problemática política do momento, senón tamén a necesidade de encararse teoricamente cunha realidade a importancia "práctica" da cal non tivera, ata a data, a traducción lóxica que sería de esperar no terreo da discusión politolóxica e xurídica.

Comezando polo segundo dos ámbitos científicos citados, o da teoría constitucional, por máis que a riqueza do debate dificulte caracterizadores[12], pode resultar suficiente, ós efectos deste traballo, con referir as respectivas e confrontadas posicións de Heinrich Triepel e Hans Kelsen, que publicarán, respectivamente en 1927 e 1929, as súas obras *A Constitución e os partidos políticos* e *Esencia e valor da democracia*[13].

Hans Kelsen non só defenderá a decisiva importancia dos partidos na conformación da vontade popular[14], senón tamén a necesidade de recoñecer as evidencias derivadas do carácter ineludible da mesma, procedendo a consagrar xuridicamente o papel central dos partidos no sistema representativo e democrático: "Dadá esta realidade —escribirá o noso autor na obra citada máis arriba— son explicables as tendencias —se ben ata agora non moi vigorosas— a insertar os partidos políti-

12. Vid., ó respecto, Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, 1986, pp. 30-46. E Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Madrid, 1990, pp. 47-54.

13. As edicións que manexamos foron Heinrich Triepel, "Derecho constitucional y realidad constitucional", en Kurt Lenk e Franz Neuman, *op. cit.*, pp. 187 e ss. E Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, 1934, pp. 33 e ss., de onde proceden todas as citas.

14. "A democracia moderna descansa, pode dicirse, sobre os partidos políticos, a significación dos cales crece co fortalecemento progresivo do principio democrático (...) Só por ofuscación ou dolo pode sosterse a posibilidade da democracia sen partidos políticos. A democracia, necesaria e inevitablemente, require un *Estado de partidos*, en Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 36-37 (subliñado no orixinal).

cos na Constitución, coformándoos xuridicamente co que de feito son xa hai tempo, órganos para a formación da vontade estatal"[15]. Tal consagración xurídica dos partidos posibilitaría, ademais, na perspectiva do xurista austríaco, a solución dalgúns dos máis graves problemas que a actuación daqueles viña suscitando. En concreto, a entrada dos partidos no ámbito do dereito facilitaría a aplicación ós mesmos de mecanismos correctores das tendencias oligárquicas desenvolvidas no seu seo, tendencias que serán denunciadas, segundo veremos máis abaixo, por un contemporáneo de Hans Kelsen, o politólogo Robert Michels. "A inserción constitucional dos partidos políticos —conclúe Kelsen, neste eido— crea tamén a posibilidade de democratizar a formación da vontade colectiva dentro da súa esfera. Isto é tanto máis necesario canto que pode supoñerse que é precisamente a estructura amorfa neste ámbito o que dá lugar ó carácter marcadamente aristocrático-autocrático que teñen os procesos de formación da vontade colectiva dentro dos mesmos, aínda en partidos de programa radicalmente democrático"[16].

Con isto Kelsen virá a establecer, con rotunda claridade, un dos fundamentais nexos de engarce entre os dous planos do debate suscitado no período de entreguerras polo Estado de partidos: o debate constitucional en relación coa consagración xurídica ou non dos partidos, e o debate sociolóxico, xerado polo xurdimento dunha nova teoría e dunha nova fenomenoloxía dos partidos, tras a aparición revolucionaria do modelo de partido de masas. Non obstante, antes de adentrarme nesta segunda cuestión quero referirme, para pechar esta mención ó debate xurídico-constitucional xerado polos partidos, ás posicións ideolóxicas de Heinrich Triepel, quen, desde un posicionamento político conservador, sentará o punto de partida da polémica constitucional relativa ó papel das organizacións partidistas.

Neste senso, Triepel, tras partir das profundísimas modificacións introducidas polo Estado de partidos no funcionamento do sistema político, ata o punto de que con el se produciría unha verdadeira creba do parlamentarismo[17], sostén a radical alleidade dos partidos ó mundo do dereito, chegando a concluír na afirmación dunha, en certeira ex-

15. Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 36.

16. Ibidem, p. 45.

17. "A organización dos partidos ataca o parlamentarismo desde fóra e desde dentro. Apodérase do elector e arrástrao cada vez máis nas súas redes. Apodérase do procedemento parlamentario en todos os seus estadios e orientacións (...) As decisións das representacións populares prepáranse nas deliberacións e votacións das fraccións. A discusión en pleno, incluso ás veces nas comisións, covértese nunha forma baleira. A decisión parlamentaria cando o Parlamento ten unha maioría homoxénea, é unha decisión de partido, e cando hai pluralidade de partidos é un compromiso entre eles. E o deputado xa non é mais un representante do pobo, senón un representante do seu partido, e como tal se sente e actúa", en Heinrich Triepel, *op. cit.*, p. 188.

presión de Kelsen, "contraposición esencial" entre os partidos e o Estado: "Na esfera da lexislación e do goberno, no campo da "integración" política (...) o partido é un fenómeno extraconstitucional, e as súas resolucións son, baixo o aspecto xurídico, manifestacións non obrigatorias nin coactivas dun organismo alleo ó Estado. Cando se explica, polo tanto, que o Estado moderno se "estructura" sobre os partidos, faise unha afirmación xuridicamente insostible"[18].

No fondo, e como agudamente Kelsen poñería de relevo na súa obra citada, *Esencia e valor da democracia*, obra en gran medida dedicada a refutar as teses de Triepel, a posición deste baseábase nunha rancia ideoloxía que, ó fin de contas, engarzaba coa crítica tradicional ós partidos, é dicir, coa crenza de que aqueles se fundan no egoísmo e representan tan só intereses particulares e de grupo, fronte ó Estado, suposto representante dos intereses colectivos[19]. Esta ideoloxía, verdadeiramente central na conformación da primeira liña de reflexión crítica cara ó Estado de partidos, ideoloxía de carácter en verdade conservador, viría completarse, contemporaneamente, coa segunda das frontes de debate mencionado liñas máis arriba: o xerado polo xurdimento da primeira teoría sociolóxica sobre os partidos, da man do fenómeno histórico dos partidos de masas.

Neste senso, e pese as diferentes posicións e ós diversos enfoques con que se acercan ó problema, paréceme que se deben sinalar, alomenos, as aportacións de dous autores, as ideas dos cales conformarán, cunha indiscutible proxección cara ó futuro, a moderna teoría do partido político: refírome a Mosei Ostrogorski e a Robert Michels.

O primeiro deles, o ruso M. Ostrogorski publica en 1902 a súa obra *Democracia e organización dos partidos políticos*[20], na que, tras unha análise minuciosa do papel desempeñado polos partidos na vida política de Inglaterra e Estados Unidos, realiza unha diagnose profundamente crítica sobre o mesmo. As súas conclusións fundamentais poderían resumirse conforme á seguinte liña argumental: a imprevisión do Estado tería permitido entrar na vida política a unhas organizacións "extralegais", os partidos, que ademais das tarefas puramente electorais, se ocuparían de formar e coordinar as opinións dos cidadáns,

18. Ibidem, p. 189.

19. O propio Kelsen afirmará que tal posición se sostiña nunha ilusión "metapolítica": "(...) o ideal dun interese colectivo superior ós intereses do grupo e, por conseguinte, "suprapartidista", isto é, a solidariedade de intereses de todos os membros da colectividade sen distinción de confesión, nación, clase, etc., vén ser unha ilusión metafísica ou, mellor dito, "metapolítica", que soe denominarse con terminoloxía bastante confusa comunidade "orgánica" dela e contrapoñerse ó chamado "Estado de partidos", isto é, á democracia mecánica", *op. cit.*, p. 43 (os entrecomiñados no orixinal).

20. A edición que manexamos foi Mosei Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, II Vol., París, 1903, de onde proceden todas as citas.

dando lugar con iso a un auténtico naufraxio do réxime electivo e do goberno democrático. O sistema de partidos tería eliminado, como consecuencia do formalismo polo mesmo establecido, a independencia do espírito dos cidadáns e desanimado "a enerxía da súa vontade e a autonomía da súa conciencia". Á súa vez, o formalismo político inducido polo sistema de partidos explicaría a imposibilidade de xerar unha élite democrática e sería o responsable da configuración dun goberno "mecánico" que, ó debilitar a responsabilidade daquel, posibilitaría a entrada de corrupción no sistema. Finalmente, e para completar a súa diagnose, Ostrogorski considera que a forza organizativa dos partidos, que mantén ese formalismo partidista esterilizador ó que me veño referindo, fai a aqueles especialmente perigosos e prexudiciais; e que dado que "os partidos mesmos non poden manterse sen unha forte organización, a sociedade política atópase enferma polo sistema como dentro dun círculo vicioso"[21].

Fronte á situación diagnosticada, segundo a cal o inevitable mecanicismo formalista do sistema democrático traduciríase á fin nunha pasividade social da que se valerían as élites dos partidos para dirixir o Estado con total arbitrariedade, Ostrogorski propón como saída a de substituír os partidos por ligas de votantes, non permanentes e non institucionalizadas, que se autodisolverían entre elección e elección: "Os partidos que agrupen os cidadáns para a acción común son indispensables baixo un goberno libre, pero deben limitarse á súa propia función. O exercicio do poder polos partidos, supervivencia dos tempos da loita pola liberdade, non é necesaria para asegurar os seus beneficios. É a causa de todos os males do actual réxime de partidos (...). A solución consistiría en eliminar desde este momento a práctica dos partidos permanentes que teñen por finalidade o poder"[22]. Tal solución, ó suprimir a base organizativa permanente dos partidos, acabaría coa corrupción e a esterilización provocada por aqueles[23].

Aínda que, como acabamos de ver, a reflexión de Ostrogorski concede unha marcada importancia ó carácter permanente da organización dos partidos na producción da que o propio autor considera dexeneración do sistema político cara á esterilización e á corrupción, a teorización autenticamente paradigmática neste senso habería de ser a de Ro-

21. Ostrogorski, M. *Op. cit.*, Vol. II. p. 607.

22. Ibidem, p. 611.

23. "O novo método comezaría por atacar as principais condicións da corrupción e da tiranía que enxendra o actual réxime de partidos. Con el crebaríase inevitablemente a base material que está na permanencia dos cadros do partido, e a base moral que está no conformismo dos fieis. O carácter temporal e especial dos partidos creados segundo o novo método a penas permitiría o recrutamento e o mantemento deses exércitos regulares coa axuda dos cales se conquista e se explota o poder". Ibidem, p. 618.

bert Michels. En 1911 o sociólogo alemán publica a súa obra *Socioloxía dos partidos na democracia moderna*[24], obra fundamental onde as súas teses virán conformarse como un dos puntos nodais da nova teoría sociolóxica dos partidos e gozarán dunha gran proxección no futuro.

A reflexión de Michels, que se debe situar no contexto do nacemento das primeiras teorías elitistas modernas (Mosca, Pareto, etc.), parte dun dobre principio fundamental sobre o cal se vertebra toda a súa construcción: a) o dos perigos inmanentes a *toda* organización, e b) o da imposibilidade de prescindir das organizacións no funcionamento do sistema político democrático. A partir deste dobre principio vertebral, postulador dun determinismo estructural que conduce a un círculo vicioso de difícil saída, Michels dedica a parte central da súa obra a desentrañar as diversas causas que condicionan e explican o predominio dos xefes dos partidos sobre as súas respectivas organizacións e a demostrar o carácter dominador daqueles sobre estas.

Verbo das causas explicativas do predominio oligárquico no seo dos partidos, o noso autor divídeas en tres tipos en función da súa diversa natureza: de orde técnica e administrativa (a necesidade inmanente da organización, a imposibilidade mecánica e técnica do goberno directo das masas e o militantismo dos modernos partidos de masas), de orde psicolóxica (a necesidade da delegación política, a necesidade de xefes por parte das masas, a gratitude política destas e a necesidade de liderato) e, en derradeiro lugar, de orde intelectual, é dicir, a superioridade intelectual dos xefes políticos profesionalizados sobre unha masa de cidadáns politicamente incompetente e despolitizada[25].

Como apuntaba máis arriba, tal diagnose complétase, pechando así o círculo argumental que permitirá a Michels formular a súa famosa "lei de bronce", co intento de demostrar o carácter dominador das oligarquías dos partidos sobre as organizacións que dirixen. Con isto Robert Michels pretende superar a "simple" descrición baseada nos datos derivados da análise histórica e dotar á súa lei de auténtico carácter "científico". Neste senso, o noso autor refírese ás causas determinantes da oligarquización nos partidos: a estabilidade dos xefes, o seu poder financeiro e o dos partidos baixo o seu mando, o seu dominio da prensa, a metamorfose psicolóxica dos xefes como consecuencia do exercicio do poder e en suma, como resultado final, a "identificación"

24. A edición que manexamos foi Robert Michels, *Les partis politiques*, París, 1919, de onde proceden todas as citas.

25. A conclusión que obtén Michels ó respecto é rotundamente clara: "A democracia acabaría deste xeito por transformarse nun sistema de goberno dos mellores, nunha aristocracia. Os xefes serían, tanto desde o punto de vista obxectivo como desde o punto de vista moral, os máis capaces e os máis maduros; polo tanto, non terían só o dereito senón o deber de poñerse á cabeza da masa, e isto non só como representantes dun partido, senón como individuos feramente conscientes do seu valor persoal", *op. cit.*, p. 64.

entre partido e xefe, lévano a formular unha lei segundo a cal a oligarquía sería como unha especie de forma preestablecida da vida comunitaria dos modernos e cuantitativamente numerosos agregados sociais: "A constitución de oligarquías no seo das multiples formas de democracia é un fenómeno orgánico e, por consecuencia, unha tendencia á cal sucumbe fatalmente toda organización, sexa socialista ou incluso anarquista (...). A supremacía dos xefes nos partidos democráticos e revolucionarios é un feito que debe ser tido en conta en toda situación histórica presente ou futura (...)"[26].

En todo caso, e aínda que privada do énfase que Michels porá en demostrar a súa tese fundamental, outra colateral da súa obra resulta de especial relevancia ós efectos da conclusión que quero tirar das liñas argumentais analizadas ata agora: a de que, como consecuencia das tendencias oligárquicas presentes nos partidos, estes deixan de representar a vontade dos seus afiliados e votantes para pasar a converterse en meros portavoces dos intereses espúreos da élite dirixente do partido, é dicir, a tese da "inadecuación" dos partidos como instrumentos de conformación e representación dos intereses colectivos[27]. E isto porque a mesma afecta a unha cuestión de extraordinaria importancia, a relativa á propia virtualidade do principio democrático e ó das posibilidades de efectiva plasmación práctica do mesmo no moderno Estado de partidos.

Chegados a este punto cabería considerar dúas interrogantes: ¿que elemento común, se é que o teñen, presentan as diversas reflexións que, tanto no eido da teoría constitucional como no da sociolóxica, vin referindo? E, en segundo lugar, ¿onde reside, ós efectos da miña liña argumental, o interese cara ó presente desas reflexións? A resposta, en ambos os dous casos coincidente, entronca, ó meu xuízo, moi directamente, coa problemática cuestión das relacións (de incompatibilidade e/ou de compatibilidade) entre *partitocracia* e *democracia*. Como Claus Offe ten posto de relevo referíndose ós estudios de Michels, "no fondo destas análises existe a constatación común de que, en canto se expresa a vontade popular a través dos instrumentos do partido competitivo que tenta acceder ó goberno, *o* que se expresa *deixa de ser* a vontade popular, transformándose nun artefacto que cobra a forma e desenvolve unha dinámica de acordo cos imperativos da competencia política"[28].

26. Ibidem, pp. 301-302.

27. "O partido, en tanto que formación exterior, mecanismo, máquina, non se identifica necesariamente co conxunto dos membros inscritos, e aínda menos coa clase. Converténdose nun fin en si mesmo, dotándose dos seus fins e intereses propios, sepárase pouco a pouco da clase que representa". Ibidem, p. 294.

28. Claus Offe, "Democracia de competencia entre partidos y Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización", en *Partidos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, 1988, p. 62 (subliñados no orixinal).

En efecto, creo que, como Offe ten posto xustamente de relevo, a riquísima reflexión que tanto desde o eido xurídico, como desde o enfoque sociolóxico se ten producido en Europa no período de entreguerras en relación co Estado de partidos, vén poñer en cuestión pese á súa innegable diversidade científica, ideolóxica ou metodolóxica, un dobre problema fundamental: en primeiro lugar, o relativo ós cambios operados na consitución *material* do Estado pola consolidación dos partidos, convertidos en instrumentos fundamentais, e case únicos, de vertebración da opinión pública, de construcción da comunidade como suxeito activo politicamente actuante; en segundo lugar, e intimamente relacionado co anterior, o relativo á propia posibilidade de que os partidos, organizacións estables, burocratizadas e cunha tendencia á oligarquización no proceso interno de toma de decisións, poidan cumprir axeitadamente ese papel, é dicir, poidan actuar como suxeitos organizadores do funcionamento do sistema democrático; nunha palabra, o problema da democracia interna dos partidos.

IV. OS PARTIDOS E A CONSTITUCIÓN MATERIAL DO ESTADO DEMOCRÁTICO

A tendencia xeral á constitucionalización dos partidos que se abre nalgúns dos máis fundamentais Estados europeos tras a Segunda Guerra Mundial[29], virá a ser, ó meu xuízo, a mellor proba, da importancia crecente que os partidos acabaron por adquirir no funcionamento práctico dos sistemas de democracia representativa, sistemas que verán a progresiva modificación de elementos determinantes da súa constitución "material" tras a definitiva consolidación do Estado de partidos. E isto porque nos modernos Estados democráticos os partidos desempeñan un papel central que se concreta, alomenos, nas seguintes esferas:

a) O acceso ós cargos públicos electivos, que se produce a través das candidaturas presentadas polos partidos políticos, o que significa que na práctica estes monopolizan, ou case monopolizan, as canles de acceso ás institucións e órganos representativos do Estado.

b) As formas de expresión da vontade política do Estado, que deveñen operativas a partir de decisións tomadas polos órganos de

29. Así, por exemplo, os artigos 49 da Constitución Italiana de 1947, 21 da Lei Fundamental da República Federal de Alemaña, ou 4° da Constitución Francesa de 1958. Xa na década dos setenta, e caídas as derradeiras dictaduras na Europa occidental, os artigos 29.1 da Constitución Grega de 1975, 117.1 da Constitución Portuguesa de 1975 ou o 6° da Constitución Española de 1978.

representación do mesmo, o que coloca ós partidos, a través do estricto control que estes exercen sobre os representantes elixidos nas súas candidaturas, nunha posición de forzas de poder socialmente organizadas.

c) O marcado protagonismo dos partidos na resolución dos conflictos sociais e políticos, en virtude do cal aqueles aparecen, en períodos de normalidade de funcionamento do sistema, como estructuras absolutamente indispensables para a obtención da síntese que xerará a dirección política do Estado.

d) Finalmente, a ausencia de todo poder *real* dos cidadáns illadamente considerados, é dicir, a imposibilidade de calquera corpo social atomizado para actuar como suxeito politicamente relevante, o que, obviamente, coloca os partidos como fundamental estructura de construcción da sociedade civil[30].

A partir desta constatación é posible xa, polo tanto, referirse ás consecuencias que tal centralidade política dos partidos vai ter na final configuración da "constitución material" dos sistemas de democracia representativa. Comecemos, entón, pola primeira e posiblemente máis fundamental: os cambios da propia natureza da participación popular na vida política. De feito, a consolidación de sistemas de partidos de masas, como instrumentos fundamentais de producción da función representativa, ten dado lugar a unha extraordinaria extensión do número de suxeitos politicamente activos. Pero, non é, en todo caso, nos seus aspectos *cuantitativos* onde o cambio na natureza da participación ten sido máis significativo. Esta ten experimentado, tamén, e sobre todo, unha decisiva transformación *cualitativa* que se concreta nun dobre aspecto: dunha banda, na "continuidade" na participación, continuidade que os partidos de masas teñen posibilitado; doutra banda, na "heteroxeneidade" da mesma, que conleva, por definición, a extenxión do dereito de sufraxio e o aumento, debido a circunstancias económicas, sociais e culturais, da participación.

Aínda que, como acabo de apuntar, a consolidación de sistemas de partidos de masas supuxera un cambio fundamental na natureza da participación política, non deixa de seguir sendo certo que a esfera máis sobresaínte desa participación continúa a ser a da participación electoral. E é xustamente neste eido no que o Estado de partidos virá a introducir un segundo cambio esencial no Estado constitucional, as consecuencias do cal, como veremos de seguido, serán fundamentais na configuración da súa constitución "material". Refírome ós cambios

30. Cfr. Giuseppe Ugo Rescigno, "Alcune considerazioni sul rapporto partito-Stato-cittadini", en VV. AA. *Scritti in Onore di Costantino Mortati*, Vol. III, Milano, 1977, pp. 957-958.

operados na relación entre os cidadáns, os partidos e os representantes elixidos nas candidaturas de partido, é dicir, a nova funcionalidade das eleccións en relación coa que as mesmas tiñan durante o período de vixencia do modelo de partidos de notables.

No Estado democrático contemporáneo a posibilidade dos cidadáns de resultaren elixidos para ocupar cargos públicos depende basicamente dos partidos, de xeito tal que os cidadáns a penas teñen a oportunidade de obter a nominación de candidatos e, en consecuencia, de gañar o cargo polo que compiten, se non é conseguindo o apoio dun partido político. De feito, na maior parte dos casos son os propios partidos os que levan a cabo a escolma das candidaturas que se haberán de presentar ó electorado. Ademais, tal centralidade dos partidos no proceso de escolma de candidaturas e, de xeito diferido, de representantes populares, apréciase tanto nos sistemas baseados en fórmulas electorais proporcionais, onde o papel dos partidos é mais palpable, como en aqueles que operan con fórmulas maioritarias e distrito uninominal, sistemas estes onde a escolma partidista predomina tamén claramente sobre a escolma non partidista[31]. Así as cousas, os candidatos individuais, que carecen da infraestructura técnica e da capacidade económica que subministran os partidos, pasan a estar en situación de manifesta desvantaxe en relación cos candidatos que teñen logrado o respaldo partidista.

O cambio na natureza das eleccións, ó que me acabo de referir, supón, realmente, un auténtico cambio na natureza da representación política no Estado democrático. Ou, por expresalo de xeito máis preciso, as modificacións introducidas polo Estado de partidos na significación política das eleccións dará lugar a toda unha serie de consecuencias respecto ó papel dos representantes políticos, que están na base do que é xeralmente coñecido como unha "crise" da moderna institución parlamentaria.

Certamente, aínda que o Parlamento continuará a ser no Estado contemporáneo de partidos o mais fundamental órgano de formalización da vontade popular, a través do exercicio da potestade lexislativa do Estado e, máis en xeral, do conxunto de competencias de control político que ten constitucionalmente asignadas, o "principio democrático" vai esixir que o propio Parlamento se acomode á vontade política popular tal e como esta vén permanentemente expresada polo máis importante dos seus elementos conformadores: os partidos políticos. Ata tal punto é así que, modernamente, as discusións parlamentarias perden a súa antiga función de ser o momento terminal do proceso de

31. Cfr., ó respecto, Claudio Rossano, *Problemi di struttura dello Stato sociale contemporaneo. Lezioni di dotrina dello Stato*, Napoli, 1978, pp. 140-156.

decisión política, para asumir a moita máis limitada de converterse en caixa de resoancia do debate entre partidos e estimular, dese xeito, o proceso de formación da vontade política do pobo. Así as cousas, e como ten apuntado Zampetti, o novo réxime político xurdido da consolidación do Estado de partidos podería describirse por medio do contraste entre un réxime de feito e o réxime político constitucional representado polo sistema parlamentario, é dicir, un réxime conformado "por órganos de control baleiros de poder e de centros de poder baleiros de control"[32].

A crise da institución parlamentaria, froito precisamente do cambio operado na natureza dos procesos electorais referida por min máis arriba, adquirirá a súa máis relevante significación no feito da *subordinación* dos parlamentarios, e, polo tanto, do Parlamento como supremo órgano do Estado, ós partidos. Aínda que certamente, esa subordinación do deputado ó partido é anterior á consolidación de sistemas de partidos de masas, a novidade ten consistido xustamente na modificación da propia natureza da subordinación: no primeiro caso, o representante estaba subordinado ó partido "parlamentario", ó grupo de notables que foran elixidos xunto con el mesmo; no segundo, polo contrario, o representante atópase subordinado a un partido propiamente dito, o partido de masas, é dicir, a un partido con órganos de decisión que se sitúan fóra do Parlamento. A preeminencia do partido sobre o grupo parlamentario, que se manifesta na dobre suxeición do representante á disciplina do partido e á disciplina do grupo ó que pertence, debe entenderse, en suma, como unha manifesta consecuencia desa nova funcionalidade das eleccións, en virtude da cal o partido pasa a ser un mandatario do corpo electoral e o parlamentario unha mera ferramenta para a plasmación "pública" das decisións procedentes da esfera "privada" do partido.

Gerhard Leibholz, cunha formulación xa clásica, ten profundizado agudamente nas derivacións do Estado de partidos en relación coa constitución "material" do Estado. A partir da contraposición entre Estado parlamentario representativo e Estado de partidos, contraposición que se configura como elemento cardinal da súa construcción, o gran xurista alemán chega á conclusión de que a penetración dos partidos no Estado moderno é incompatible cos principios da democracia liberal e representativa, pois estes son "estructuralmente" diversos dos principios vertebradores do Estado de partidos. Nesta liña escribe Leibholz, cunha claridade que xustifica a lonxitude da cita, que "nos nosos días xa non son os parlamentos lexisladores aquelas institucións

32. Zampetti, Pier Luigi. *Democracia y poder de los partidos. El nuevo régimen político.* Madrid, 1970, p. 9.

representativas nas que os deputados, sen outra coacción que a da súa propia conciencia (...) tomaban as súas decisións políticas e acordaban as súas leis cos ollos postos no interese xeral do pobo; na realidade política (...) téñense convertido máis ben en centros nos que os deputados, baixo a coacción do partido (...) chegan a sentirse nun labirinto de compromisos, que se manifesta logo de modo decisivo nos seus discursos e votacións, de sorte que o seu efectivo papel redúcese ó de uns delegados de partido, asistentes ós plenos parlamentarios para obter neles a sanción de acordos adoptados fóra de alí. Esta radical modificación na estructura do Parlamento actual é unha consecuencia do feito de que no transcurso do século pasado fora substituíndo paulatinamente á clásica democracia representativo-parlamentaria o moderno Estado de partidos, asentado na democracia masiva"[33].

A descrición de Leibholz, por máis que en boa medida mitificadora dun pasado que, verdadeiramente, nunca foi exactamente como se nos pretende describir[34], ten o extraordinario valor de marcar o punto de contraste entre a realidade daquel e a dun presente que nunha medida nada despreciable vén funcionando sobre a base de principios político-constitucionais debedores da democracia "liberal". Así teremos ocasión de comprobalo seguidamente, ó analizar a consecuencia do Estado de partidos sobre a constitución material do Estado que aparece, a fin de contas, como auténtico corolario de todas as mencionadas ata agora. Refírome ás transformacións operadas na formulación do tradicional principio liberal da división dos poderes do Estado e, sobre todo, no máis importante dos seus efectos na evolución da realidade política dos sistemas constitucionais europeos: o control do poder executivo polo poder lexislativo do Estado encarnado na institución parlamentaria.

Como é coñecido, este control xurdirá, alomenos no ámbito da realidade constitucional europea, como un medio a través do cal o Parlamento puidese evitar que o poder executivo monárquico, expresión dunha "puissance" política oposta á do Parlamento, exercese a súa función de xeito arbitrario e en menoscabo das propias funcións parlamentarias. A finalidade, esencialmente *política*, non era outra que a de repartir entre suxeitos políticos novos e tradicionais o conxunto de actividades públicas definidoras do funcionamento do Estado, de tal xeito que se puidese acadar, na dinámica de actividade daquel, un acepta-

33. Vid, Gerhard Leibholz, "El legislador como amenaza para la libertad en el moderno Estado democrático de partidos", en *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, 1971, pp. 26-28.

34. Cfr., en tal senso, as aportacións de Jordi Solé Tura, en "El futuro de la institución parlamentaria", en Angel Garrorena Morales (Edi.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, pp. 379-384.

ble equilibrio político entre os suxeitos mencionados. "O problema non era lóxico-xurídico, senón político-práctico"[35].

Aínda que tras a afirmación progresiva do réxime parlamentario se seguiu mantendo o tradicional principio do control, o certo é que este vai adquirir unha natureza e unha funcionalidade ben diferentes ás propias do pasado: o goberno é a derivación dunha maioría parlamentaria, e é, en consecuencia, responsable directamente perante a mesma. A progresiva imbricación dos partidos nos modernos sistemas parlamentarios vai dar lugar, á súa vez, a unha crecente tendencia á "unificación" entre goberno e maioría parlamentaria, á configuración da chamada maioría "parlamentario-gobernamental", e a unha identificación substancial entre os intereses dun e doutro órgano[36].

Nese novo esquema, e como ten sido maioritariamente sinalado[37], o clásico principio da división de poderes entre lexislativo e executivo non vai atopar real aplicación. A dirección do partido maioritario convértese, na práctica, e con independencia relativa das estrictas previsións do texto constitucional, no órgano de dirección efectiva non só da maioría parlamentaria, senón tamén do propio goberno, o que se traduce, *de feito*, nunha cesación da función de control do executivo por parte do lexislativo na medida en que un e outro responden a un mesmo pulo político e son dirixidos desde o mesmo centro de poder: a dirección do partido maioritario. Aínda que é innegable que este esquema teórico "xeral" presenta un funcionamento peculiar en cada situación política concreta dependendo de factores de diferente índole, e moi especialmente da configuración do sistema de partidos (sistemas bipartidistas con gobernos maioritarios dun único partido, sistemas multipardistas con gobernos de coalición ou de maioría relativa, etc.), podería concluírse que, en termos xerais, o control parlamentario ten acabado por transformarse nun control da minoría (ou das minorías) sobre a maioría e, polo tanto, do ou dos partidos situados fóra do goberno sobre aquel ou aqueles que sosteñen a maioría gobernamental.

En todo caso, ese contraste entre realidade política (articulación práctica do sistema de goberno e realidade xurídica, principios verte-

35. Silvestri, Gaetano. *La separazioni dei potere*, Milano, 1984, p. 61.

36. En tal senso ten escrito Gerhard Leibholz: "A realidade política aparece certamente de moi distinto xeito. A relación entre o Goberno e partido político (ou partidos) do cal emana, é tan estreita que o control do Parlamento non pode despregarse na súa totalidade (...). Nese senso tense falado, con razón, dunha unión de poderes entre o Goberno e o Parlamento (...) para facer a íntima conexión entre o Goberno e a maioría parlamentaria. Pódese afirmar, nun senso sociolóxico-político, que nun Estado democrático de réxime parlamentario a maioría que sostén o Goberno vai tomando un carácter máis e máis gobernamental (...)". Vid. "La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX", en *op. cit.*, pp. 61-62.

37. Vid., por todos, Lelio Basso, "Il partito nell'ordinamento democratico", en Istituto per la documentazioni e gli studi legislativi, *Indagine sul partito politico*, Tomo I, Milano, 1966.

bradores do ordenamento xurídico-constitucional) non se reduce só ó ámbito do funcionamento do principio de control parlamentario do goberno. Polo contrario, a consolidación do modelo histórico do Estado de partidos ten estendido os seus efectos en diferentes eidos do funcionamento do aparato estatal, impugnado, consecuentemente, moitos outros dos elementos históricos conformadores do Estado liberal representativo: a consecuencia final dese proceso determina, ó cabo, que o equilibrio *orgánico* característico do Estado liberal teña sido substituído por un novo principio de funcionamento estatal: o do equilibrio entre partidos maioritarios e partidos conformadores da minoría no seo dos vixentes parlamentos.

Todos os cambios na constitución "material" do Estado que teño analizado ata agora, darán lugar, finalmente, a unha transformación política fundamental na configuración do máis esencial dos elementos vertebradores do moderno Estado democrático: o elemento da *soberanía*. En efecto, o partido político pasará a constituírse na actual dinámica histórica no *verdadeiro soberano*. Tal afirmación ten sido formulada, cunha grande eficacia analítica, polo profesor italiano Giuseppe Ugo Rescigno, nun traballo ó que a súa brevidade non impediu facer fortuna na doutrina comparada. Tras dunha consideración case telegráfica sobre a cuestión da limitación do soberano como cuestión fundamental da moderna ciencia constitucional e unha descrición das diversas vías ensaiadas na evolución histórica coa finalidade de acadar tal limitación, Rescigno formula a súa tese sobre a identificación "concreta" do soberano no contemporáneo estado democrático. En tal senso, segundo o noso autor, co que coincido plenamente, a investigación empírica do funcionamento real do Estado democrático dos nosos días conduciría a unha conclusión incontestable: a de que o soberano moderno é o partido político. O propio autor aclara, de inmediato, que está a referirse non a un partido político determinado, senón ó partido en canto que "forma" histórica de organización: "Aquí descóbrese o segredo, a ambigüidade pero tamén a eficacia da totalidade do sistema: ningún partido é soberano por si mesmo, senón só en canto que se empadroa nos órganos constitucionais do Estado[38].

No fondo, a tese central de Rescigno vén recoller unha idea que fora expresada xa con absoluta claridade por Antonio Gramsci, nos primeiros anos trinta, nas súas *Notas sobre Maquiavelo*. Así, escribía Gramsci nos seus *Quaderni* que "o moderno príncipe, o mito-príncipe, non pode ser unha persoa real, un individuo concreto; pode ser só un organismo; un elemento da sociedade complexo no cal ten xa inicio a

38. Vid. Guiseppe Ugo Rescigno, "Limitare al Sovrano. Brevi noti sui partiti politici", en *Critica del Diritto*, nº 27-28 (1982), pp. 14-15.

concreción da vontade colectiva recoñecida e afirmada parcialmente na práctica. Este organismo ten sido xa producido polo desenvolvemento histórico e é o partido político: a primeira célula na cal se reasumen os xermes da vontade colectiva que tenden a transformárense en universais e totais"[39].

E é xustamente sobre esta realidade radicalmente novedosa, en virtude da cal o partido político aparece configurado no moderno Estado democrático como un auténtico soberano impersoal, sobre a cal se ten producido moi derradeiramente un gran debate que pula por dilucidar como evitar que esta realidade "de feito" poida acabar sendo incompatible co principio vertebral da soberanía popular.

Aínda que esta cuestión non pode xa formar parte da miña reflexión, destinada a analizar a realidade da moderna democracia de partidos e non a debater sobre as solucións que se teñen proposto como vías de saída á contradicción entre soberanía dos partidos e funcionamento interno oligárquico dos mesmos, contradicción que ten conducido nunha medida nada despreciable a baleirar de contidos o principio democrático da soberanía popular, non quero, en todo caso, rematar sen apuntar, moi sucintamente, algunhas das liñas fundamentais do debate referido.

V. CONCLUSIÓN: SUPERACIÓN DA DEMOCRACIA DE PARTIDOS OU IMPULSO DA DEMOCRACIA NOS PARTIDOS.

De feito, fenómenos políticos derivados do vixente modelo competitivo de partidos teñen contribuído, na actualidade, a dotar da maior relevancia a toda a problemática suscitada polo funcionamento interno daqueles. Claus Offe, coa súa habitual agudeza, ten sistematizado concisamente os tres fundamentais efectos derivados dunha dinámica estatal que se desenvolve de acordo cos imperativos da competencia política: a) a perda de radicalismo na ideoloxía dos partidos; b) a desactivación política crecente dos membros de base do partido; e c) a crecente heteroxeneidade da estructura do partido e da cultura política dos suxeitos que o apoian [40]. Así ás cousas, o modelo competitivo de partidos daría lugar a unha disolución da identidade colectiva nos modernos partidos de masas (transformados en partidos "atrápao-todo" o que, ó meu xuízo, ratifica o primeiro plano en que se sitúa a cuestión das "formas" de producción da súa vontade interna.

Pola miña parte non comparto, certamente, a conclusión que Offe acabará por sacar da súa analise, é dicir, a do esgotamento histórico do

39. Gramsci, Antonio. *Op. cit.*, p. 5.

40. Offe, Claus. "Democracia de competencia...", *op. cit.*, pp. 62-64.

suxeito partido como suxeito vertebrador da vida política nos Estados do capitalismo avanzado, Estados que terían dado lugar a unha forma progresiva e alternativa de organización dos intereses colectivos: os novos movementos sociais (pacifismo, ecoloxismo, feminismo, etc.). Fronte á imposibilidade da "aparición de partidos capaces de abolir as restriccións e obstáculos" máis arriba mencionados, Offe apunta, en efecto, que "a outra posibilidade consitiría nunha *desintegración do partido político como forma dominante da representación democrática das masas* e a súa substitución gradual por outras formas que posiblemente sexan menos indicadas que a competencia entre partidos para usar 'consecuentemente' o poder do Estado"[41].

Non parece, sen embargo, que a realidade xustifique as optimistas previsións do politólogo alemán. Ben ó contrario, a evolución dos acontecementos políticos nas democracias occidentais nos últimos tempos tende a indicar o escaso éxito das "prácticas menos encorsetadas e reguladas de participación e conflicto político"[42], que teñen que enfrontarse, ben con auténticas "debacles" electorais a mans dos partidos "tradicionais", ben con debates internos sobre a conveniencia ou non de cambiar o seu carácter de movementos descentralizados e desburocratizados, é dicir, escasamente formalizados, polo de organizacións "similares ós partidos". Certamente, fronte a fenómenos como o das "ligas" en Italia, os exemplos dos verdes alemáns, sometidos a unha discusión interna sobre a súa natureza e o seu futuro, entre "fundamentalistas" e "pragmáticos", dos verdes suecos (Partido do Medio Ambiente), literalmente varridos do Parlamento nas últimas eleccións xerais de setembro do 91, ou, máis achegado a nós, de Izquierda Unida en España, inmersa tamén nun debate sobre o seu futuro, no que se observan posicións que defenden a súa conversión nun "partido de novo tipo", non permiten ser moi optimista.

Máis ben parece defendible que a notable capacidade de resistencia histórica, de pervivencia, que ten demostrado o "modelo" de democracia representativa baseada nos partidos coloca en primeiro plano a necesidade de potenciar o seu funcionamento interno democrático, de corrixir as súas tendencias internas á oligarquización, e de favorecer a converxencia entre partidos e sociedade civil como único medio para posibilitar a mutua permeabilidade que necesariamente haberá de estar na base de calquera proceso de mobilización política e social.

41. Ibidem, p. 66 (subliñados e entrecomiñados no orixinal). Vid., tamén, ó respecto, o resumo de Ferrán Requejo Coll, *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar*, Barcelona, 1991, pp. 161-177.

42. Offe, Claus. *op. cit.*, p. 70.

Isto non significa negar, en ningún caso, a necesidade de buscar vías de saída á presente situación. Unha situación na que a mencionada ruptura das identidades colectivas (podería dicirse das tradicionais culturas políticas partidarias) se produce nun contexto político xeral que non favorece, senón todo o contrario, a participación cidadá na configuración da vontade política interna das organizacións partidistas. En efecto, á vista dos dous elementos esenciais sustentadores do Estado liberal democrático moderno —dunha banda, a crecente burocratización do poder e, doutra, a apatía cidadá— é facilmente comprensible que o sistema parlamentario de goberno non veña senón a autorreproducirse, e que os partidos en torno ós cales se vertebra, lonxe de un suxeito impulsor da dinámica participativa e democrática, se teñan convertido en aparatos destinados ó mantemento limitado e pechado das élites politicas. Por iso, como ten sido certeiramente salientado[43], o perigo da denominada "partitocracia" non é outro que o do conxelamento burocrático e corporativo da política, de tal xeito que o partido político se coloca nos modernos réximes democráticos nunha posición central dentro dos sistema, ó corresponderlle a responsabilidade de decidir, fronte ás demandas da sociedade civil, se o propio sistema político se dirixirá no senso da manipulación ou da transformación social e política.

¿Cales deben ser os medios a través dos cales se asegure que o partido político, como "modelo" de organización dos intereses colectivos, cumpra esa función mediadora e de vinculación entre a sociedade civil e a sociedade política? Ou, para expoñelo nos termos da miña tese fundamental, ¿pode, e en caso de resposta positiva, ata onde pode, o Estado disciplinar legalmente ós partidos coa finalidade de garantir, por medio do seu funcionamento interno democrático, que aqueles cumpran de xeito adecuado as funcións que acabo de apuntar? Eses son, sen ningún xénero de dúbidas, dous dos grandes temas do futuro.

R. L. B. V.

43. Cfr. Javier Pérez Royo, "La teoría del partido político de Umberto Cerroni", *Revista de Estudios Políticos*, nº 16 (1980), pp. 191-194.