

EL PARTIDO POLITICO EN LA SOCIEDAD MODERNA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

SUMARIO: I. *La estructura de los partidos políticos.*—II. *Diferencias entre partido político y grupo de presión.*—III. *El número de los partidos.*—IV. *Los efectos de la partidocracia.*

El partido, al menos como hoy se entiende, existe y actúa; es una organización política que tiene como principio unificador y fuerza animadora la idea de que se extiendan a todas las relaciones de la convivencia. Tal idea puede tener un puro valor metafísico y presentarse como un concepto determinado de la realidad universal, del universo del hombre, de la sociedad (así, por ejemplo, la idea que informa al partido comunista). También puede ser una idea destacadamente política, aunque naturalmente encuentre sus raíces en una concepción más profunda de la realidad (tal como es, por ejemplo, la idea que penetra por sí misma a los partidos de inspiración cristiana). Así, los partidos británicos, conservador y laborista. Del uno y el otro puede decirse que sacan del cristianismo sus aspiraciones fundamentales, pero llegan a actuar políticamente y están en competencia entre sí, porque uno está consagrado al culto de las clásicas libertades fundamentales, mientras que el otro está empeñado en la realización de los derechos sociales.

La idea que anima a un partido, y que por tanto se extrae en el programa respectivo, abraza todas las relaciones de la convivencia: individuos, familia, cuerpos intermedios, Estado, comunidad internacional, Iglesia. El partido, a su vez, desenvuelve su acción o tiende a desenvolverla en todos los campos: económico, cultural, moral, religioso, con la finalidad de grabar su huella sobre semejantes relaciones para transformarse, en los límites de lo posible, en correspondencia con dicho programa.

Por otra parte, el partido, sobre todo hoy, formal y sustancialmente hasta en los regímenes democráticos, es el paso obligado, o un momento necesario, en la formación de los órganos estatales inmediatamente responsables de la cosa pública; presenta, por tanto, la sustancia e incluso la forma de una entidad pública profundamente insertada en el armazón de

los Estados modernos, incluso en los democráticos, en los cuales también se constituye como garantía frente al cuerpo electoral, de las directivas políticas de los poderes constitucionales, y, por tanto, por su naturaleza, en inspirador de las mismas.

I

LA ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos han surgido contemporáneamente a los métodos electorales y parlamentarios y se han desarrollado paralelamente a ellos. Su primera aparición acontece bajo forma de comités electorales, que tienen como objetivo sea procurar al candidato el apoyo de personajes influyentes, sea recoger los fondos necesarios para la campaña. En el ámbito de las asambleas vemos después nacer grupos parlamentarios, que unen a los diputados de igual opinión con el fin de una acción común. Esta aproximación de los diputados hacia el vértice comporta naturalmente una tendencia de los respectivos comités electorales a federarse entre sí en la base. Surgen de este modo los primeros partidos políticos.

En los Estados Unidos, la necesidad de encontrar un acuerdo a escala nacional para la elección de un candidato a la presidencia y de dirigir después una campaña electoral de proporciones gigantescas, así como la necesidad de hacer designar sobre el plano local un número grandísimo de candidatos para múltiples funciones electivas, han conferido a los partidos una fisonomía particular, que, sin embargo, queda estrechamente ligada a las elecciones. En el origen, los partidos políticos estaban formados de comités locales, constituidos en el ámbito de cada una de las circunscripciones electorales, que reagrupaban personalidades influyentes y notables. La cualidad de sus componentes era más importante que su número, pues lo que ante todo se buscaba era el prestigio que da influencia moral o la riqueza que sirve para cubrir los gastos de propaganda.

La organización interna de estos comités era débil, porque el escaso número de sus miembros no hacía necesaria una estructura rígida. Su autonomía era notabilísima; los organismos centrales de los partidos no tenían casi ninguna autoridad sobre los elementos locales. Los partidos se presentaban como federaciones de comités. La mayor parte de éstos estaban do-

minados por algunas personalidades, generalmente el diputado. Los parlamentarios, cada uno sostenido por el propio comité, conservaban una amplísima autonomía. Excepto en Gran Bretaña, no existía disciplina de voto, y esto confería a la batalla en las asambleas el carácter de un combate de gladiadores. Esta estructura originaria de los partidos ha permanecido en la mayor parte de los partidos conservadores y liberales de Europa y en los partidos americanos. «Partidos de cuadros» se llaman aquellos que se rehacen según este modelo.

Al iniciarse el siglo xx, los socialistas han inventado otra estructura política, la de los «partidos de masa». El problema fundamental era el de encontrar los medios para financiar las campañas electorales de los candidatos socialistas, considerados entonces como revolucionarios, y a los cuales no podía, naturalmente, ir el apoyo de los banqueros, industriales, comerciantes y, por tanto, propietarios, que financiaban las elecciones de los candidatos liberales y conservadores. No pudiendo contar con gruesas ofertas por parte de pocos individuos, se pensó en pedir pequeñas contribuciones periódicas a un número altísimo de personas. Esto llevaba a encuadrar en la organización del partido al mayor número posible de afiliados. En vez de recoger unos cuantos millares de personas como máximo, el partido debía reunir centenares de millares y hasta millones. Este sistema permitía, por otra parte, dar una educación política a las masas populares que estaban desprovistas de ella, y hacía, en fin, posible un reclutamiento más amplio de los candidatos, que en vez de ser elegidos en el ámbito restringido de un pequeño comité eran designados en congresos locales y nacionales del conjunto de los afiliados o de sus representantes.

Entre esta nueva estructura de los partidos y la evolución de su base social parece existir un nexo bastante estrecho. Los tradicionales partidos de cuadro correspondían a la fase del conflicto entre aristocracia y burguesía, clases poco numerosas que los notables representaban perfectamente. La restricción del campo político y la verdadera naturaleza de una democracia de la cual era prácticamente excluida la mayor parte del pueblo. En cambio, los partidos de masa corresponden al ensanchamiento de la base, que se abre a la casi totalidad de la población. Esta ejercita realmente sus derechos; no se limita, simplemente, a votar cada cuatro o cinco años, sino que participa concretamente y de modo continuo en la gestión del Estado, y puede hacerlo a través de la nueva organización de los partidos. El encuadramiento permanente de centenares de millares, e incluso de millones

de personas (pues ya en 1913 la socialdemocracia alemana superaba al millón de inscritos), y la recaudación regular de aquel impuesto del partido, que es la cuota de sostenimiento, hacían necesaria una organización administrativa mucho más rígida que la de los partidos de cuadros. De aquí nace el progresivo desarrollo de un aparato complejo y jerarquizado y la formación de un grupo de «dirigentes internos», que debilita la posición de los parlamentarios. Desde un punto de vista sociológico, el conflicto entre los grupos de jefes es interesante, pues refleja el existente entre las dos comunidades de base: la de los afiliados, los cuales eligen a los dirigentes internos, y la de los electores, los cuales eligen a los diputados.

Los afiliados, más parciales y entusiastas que los electores, son también los más intransigentes; pero la evolución de los partidos socialistas hacia la socialdemocracia y su integración en el régimen parlamentario modifican los datos del problema, pues acentuando los valores del parlamentarismo ellos son naturalmente inducidos a dar la preeminencia a los diputados que encarnan estos valores. En cambio, en los partidos comunistas y socialistas de carácter marxista, en los cuales los valores están más controlados, los parlamentarios permanecen sometidos a los dirigentes internos, a los cuales corresponde la posición de mayor prestigio.

La estructura de la masa ha sido después adoptada por otros partidos, además de los socialistas. Los partidos democristianos han buscado, generalmente, adoptar, de un modo puro y simple, la organización socialista, aunque sin conseguirlo siempre. Su estructura presenta frecuentemente una fisonomía mixta a medio camino entre los partidos de cuadros y los partidos de masa, lo cual refleja el carácter heterogéneo de su base social. En cuanto a los partidos comunistas, han transformado su estructura socialista bajo dos importantes aspectos: ante todo, en vez de reagrupar a los afiliados en sectores territoriales determinados por el lugar de domicilio (la «sección» y el «comité»), que los han reunido sobre la base de la empresa y del puesto de trabajo, en «células» de fábricas, de oficina, de almacén, de escuela, etc. En segundo lugar, han acentuado el centralismo e instaurado una disciplina rígida. Los modernos partidos comunistas han llevado aún más hacia adelante esta última tendencia y al mismo tiempo han multiplicado los grados de encuadramiento intermedios entre la base y el vértice, asumiendo así la forma de una pirámide de grupos incrustados unos en otros. Esta estructura, calculada exactamente sobre la base de un ejército, se explica precisamente con el carácter paramilitar del comunismo, para el cual el partido no tiene

solamente la finalidad de participar en las elecciones y de intervenir en el parlamento, sino también de sabotear las reuniones de los adversarios, destruir sus sedes, apalear a sus secuaces, luchar en las calles, etc.

Una situación análoga (paramilitar) puede volverse a encontrar en la organización que Mao Tse Tung ha dado al partido comunista chino. «El secretario de un comité de partido debe ser un buen jefe de escuadra. Un comité de partido cuenta de diez a veinte miembros; es comparable a un pelotón en el ejército, y el secretario es comparable al jefe de dicho pelotón... Se sobrentiende que las relaciones entre el secretario y los miembros del partido son aquellas por las cuales la minoría debe someterse a la mayoría; por lo cual son diferentes de las relaciones existentes entre un jefe de escuadra y sus hombres.»

En los países subdesarrollados, los partidos de masa asumen, en general, una fisonomía particular. En cada partido de masa los dirigentes forman un grupo netamente distinto del resto de los afiliados y los militantes; este «recinto interno» es, en resumen, un poco semejante a un partido de cuadros sumergidos en el seno de una organización de masa. Sin embargo, en los países subdesarrollados, la separación entre los dos grupos no es rígida; el «recinto interno» queda un poco abierto, por lo cual, desde la base, puede penetrarse bastante fácilmente. Más que de una situación sociológica, la distinción deriva de exigencias técnicas (de la necesidad de concentrar el poder, por razones de eficacia). En cambio, en los partidos de masa de los países subdesarrollados, la distancia social entre los miembros del «recinto interno» y la masa de los afiliados es muy grande. Los primeros están intelectual y socialmente al nivel de las sociedades modernas, mientras que los otros están aún muy lejanos, y en vez de esto quedan mucho más próximos al nivel de las sociedades arcaicas.

La estructura de los partidos refleja, por tanto, la estructura general de aquellos países en la etapa actual de su evolución. Por otra parte, el encuadramiento político moderno se superpone a los tipos de encuadramiento tradicional, sin suprimirlos del todo, pero transfigurándolos frecuentemente y sacando de ellos parte de su fuerza. La fraternidad tribal o racial, las obligaciones feudales, la afiliación religiosa, los vínculos de las sociedades secretas o de iniciación constituyen frecuentemente el fundamento de la adhesión a este o aquel partido, cuyo emblema asume a veces el valor de un amuleto o un fetiche.

Fenómenos de este género, aunque en forma más atenuada y con un

peso bastante menor, se encuentran en los partidos de las naciones más modernas e industrializadas. Parecen tener una función esencial en ciertos partidos de los países subdesarrollados, al menos en cuanto concierne al encuadramiento de las masas rurales, aunque, en cambio, en las ciudades se aproximen mucho más a los partidos de tipo moderno.

Algunos piensan que en los países subdesarrollados la autoridad de los dirigentes políticos tiene un carácter individual más acentuado que en cualquier otra parte. La autoridad personal del líder sería el factor fundamental de la cohesión del partido y de la adhesión de sus miembros, mientras que las ideologías y los programas casi no tendrían ninguna importancia.

Este tercer elemento de originalidad parece más discutible que los otros. No cabe duda que en las sociedades poco desarrolladas el poder esté frecuentemente personalizado y de que los partidos se constituyen esencialmente en torno a un hombre. Pero incluso la evolución de las sociedades más modernas parece tender, desde hace algún decenio, hacia la personalización de la autoridad. Parece probable que la naturaleza y el significado del *Leadership* sean diferentes en los dos tipos de países (aunque resulte difícil predecir en qué consiste esa diversidad). Sin embargo, es dudoso que el carácter personal del poder esté más acentuado en un caso que en otro. Se trata más bien de una forma diversa de personalización.

Una tercera estructura de partido es la de los laboristas ingleses y de ciertos socialistas escandinavos. Cuando al iniciarse este siglo surgió el problema de la financiación de las campañas electorales obreras en Gran Bretaña, fue resuelto por la acción directa de los sindicatos, los cuales decidieron depositar una parte de la cuota de sus afiliados en una caja política, cuya gestión, junto con la selección de los candidatos, era confiada a comités compuestos por representantes de los sindicatos, las mutualidades, las cooperativas y varias asociaciones socialistas. Sobre esta base se constituyó un partido de tipo nuevo, que fue llamado partido «indirecto». De hecho, los ciudadanos no se adhirieron directamente, sino sólo por intermedio de otras organizaciones. Sin embargo, en el partido laborista británico se ha instaurado después paralelamente un sistema de adhesión directa, tanto que hoy comprende un partido indirecto y un partido de masa clásico; las secciones de este último envían, a la par de los sindicatos, las mutualidades, las cooperativas y las asociaciones socialistas, sus propios representantes al seno de los comités laboristas, en los cuales se expresa así el conjunto del partido.

Ciertos partidos católicos, como, por ejemplo, el partido cristiano belga en el período entre las dos guerras, y la democracia cristiana austríaca, han adoptado, ellos también, una estructura análoga de dicho tipo «indirecto» sobre una base corporativa.

II

DIFERENCIAS ENTRE PARTIDO POLÍTICO Y GRUPO DE PRESIÓN

En las grandes comunidades humanas, y en particular en los Estados modernos, la batalla política se desarrolla entre organizaciones más o menos especializadas, que constituyen una especie de ejércitos políticos. Estas organizaciones, que tienen estructuras, articulaciones y jerarquías proporcionadas a las exigencias de la lucha por el poder, expresan intereses y objetivos de fuerzas sociales diversas: de clases, colectividades locales, grupos étnicos y comunidades de intereses de sector, de las cuales representan precisamente el instrumento de acción política.

El carácter organizado de la batalla política es un aspecto fundamental de nuestra época. Las organizaciones políticas se pueden clasificar en dos grandes categorías: los partidos y los grupos de presión. Los partidos tienen como objetivo directo la conquista del poder o la participación en su ejercicio; ellos tratan de procurarse puestos en las elecciones, de tener diputados y ministros, de tomar el gobierno en sus manos. Los grupos de presión, en vez de eso, no se proponen tomar el poder por sí mismos, ni participar en su ejercicio, pero tienden a veces a influir sobre quienes la ejercen y a hacer «presión» sobre ellos, de lo cual procede su nombre. Los partidos políticos son organizaciones propias de un cierto tipo de región (democracia occidental) en una cierta época histórica (siglo xx); en cambio, los grupos de presión se encuentran en todos los regímenes y todas las épocas. La categoría de «grupos de presión» tiene límites menos precisos que la categoría de «partidos políticos». Los partidos son, de hecho, organizaciones que se dedican exclusivamente a la acción política; los grupos de presión son, en su mayor parte, organizaciones no políticas cuya actividad fundamental es la de influir sobre el poder. Por ejemplo, los sindicatos obreros, que, a veces, intervienen cerca de los gobiernos persiguiendo objetivos más vastos.

III

EL NÚMERO DE LOS PARTIDOS

El desarrollo de los partidos políticos está ligado al de la democracia occidental moderna, pues anteriormente a ella no existían partidos propiamente dichos, salvo en forma embrionaria (como la ley católica, los güelfos y los gibelinos, los jacobinos, etc.).

En los regímenes pluralistas es fundamental la distinción entre bipartidismo y pluripartidismo. La formación de alianzas estables, que se presentan a los electores con programas decididos, establecidos de común acuerdo, y que los aplican después en su acción de gobierno, aproxima el pluripartidismo al sistema bipartidista.

Cuando, en cambio, cada uno de los dos partidos tiene una estructura clásica, y no hay más que una disciplina del voto en el parlamento, las mayorías del gobierno llegan a ser incoherentes e inestables, y el bipartidismo llega a asemejarse al pluripartidismo. Los factores esenciales que explican la existencia de uno o de otro sistema de partidos, en un determinado país, son de tres especies: factores socioeconómicos, factores históricos y culturales y un factor técnico: el régimen electoral.

IV

LOS EFECTOS DE LA «PARTIDOCRACIA»

En Occidente, en el mundo libre, en los regímenes parlamentarios, ocurre que, con el paso de los años y con la evolución de la técnica, el partido tiende cada vez más a sustituir a los órganos naturalmente encargados de la administración de la cosa pública. Un ejemplo de los daños que la partidocracia ha hecho y de la incidencia que el partido tiene desde ahora en la vida del Estado nos viene de un país que, sin embargo, es de antigua democracia: Norteamérica.

Para Brogan la máxima responsabilidad de la guerra civil de 1881 recayó directamente sobre el partido: «Es difícil poner en duda que la causa

inmediata de la más grave catástrofe del sistema político norteamericano haya sido la crisis del sistema de partidos; la incapacidad de la organización partidística y de sus líderes para tener fe en su función nacional, que si hubiese sido desarrollada habría constituido la justificación de las varias debilidades y de los absurdos de la organización de los partidos y de su política.»

Siempre, para Brogan, los males que afligen al sistema político norteamericano son los típicos de todos los sistemas de democracia parlamentaria, amenazados por la carcoma de la partidocracia: «Es fácil ver cuanto son reales los males o, al menos, las imperfecciones del sistema partidístico, tal como es actualmente: la voluntad del pueblo de los Estados Unidos, expresada en la política federal, aparece poco o nada en conexión con el sistema partidístico nacional.»

Pero los daños que la plutocracia deduce en los Estados Unidos son algo nuevo respecto a otros sistemas políticos europeos. Las famosas máquinas organizadoras que constituyen la estructura de los partidos y que en efecto dominan el escenario político nacional. «La existencia de las máquinas —dice Brogan— ha sido el tradicional escándalo de la vida política norteamericana durante más de un siglo. El fin de esta organización y la muerte de la autoridad de los *boss* ha sido proclamada en cada generación, pero las máquinas viven siempre hasta ahora, aunque modificadas. A los *boss* han sucedido otros *boss*, y aún no puede decirse que sea del todo cierto que haya llegado el día del fin de las máquinas y sus organizadores.»

La tendencia a institucionalizar los partidos políticos llega a ser más acentuada de día en día. Los partidos tienen ya un puesto bien definido en la sociedad, mientras, desde hace algunos años a esta parte, crece la exigencia de darles una investidura jurídica. Y puede decirse que este es el aspecto más positivo del problema, porque si es verdad (como es verdad) que los partidos han llegado a ser casi por doquier una parte integrante de la vida del Estado, es justo que su actividad sea disciplinada, según precisos criterios legislativos, y que, en resumen, pierdan el carácter de asociaciones no reconocidas.

FRANCESCO LEONI

BIBLIOGRAFIA

- F. BARBANO: *Partiti politici e campagna elettorale*. Torino, 1971.
- L. D'AMATO: *Partito di corrente e corrente di partito*. Roma, 1965.
- G. FERRI: *Studi sui partiti politici*. Roma, 1953.
- G. GRATTON: *Origine ed evoluzione dei partiti politici*. Trieste, 1946.
Indagine sul partito politico: la regolazione legislativa. Milano, 1966.
- F. LEONI: *La regulación legislativa del partido político*. Madrid, 1969.
- G. MAMUCCARI: *Stato partiti parastato*. Roma, 1964.
- G. MARANINI: *Miti e realtà della democrazia*. Milano, 1958.
- T. MARTINES: *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*. Milano, 1957.
- G. MORTATI: «Disciplina dei partiti politici nella Costituzione italiana (in *Cronache Sociali*, n. 2). Roma, 1950.
- G. PERTICONE: *Gruppi e partiti politici nella vita pubblica italiana: dalla proclamazione dell'unità alla guerra mondiale*. Modena, 1938.
- G. PERTICONE: *Il regime di massa*. Roma, 1962.
- L. RATTO: *La teoria sociologica dei partiti politici*. Firenze, 1893.
- G. VACCARI: *Per una storia dei partiti nel mondo moderno*. Roma, 1958.
- S. VALITUTTI: *I partiti politici e la libertà*. Roma, 1966.
- VARI: *I partiti e lo Stato*. Bologna, 1962.
- P. VIRCA: *Il partito nell'ordinamento giuridico*. Milano, 1948.
- P. L. ZAMPETTI: *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti-La rappresentanza politica*. Milano, 1965.