

CONTRADICCIONES DE LA PARTITOCRACIA

Por: Lic. Gonzalo Fernández de la Mora

SUMARIO

Introducción. I.- La democracia. II.- La partitocracia. III.- La crítica extrínseca. IV.- La crítica intrínseca desde la perspectiva lógica. V.- La crítica intrínseca desde la perspectiva ideológica. VI.- El principio de legitimación. VII.- Democracia *versus* liberalismo. VIII. Las contradicciones de la partitocracia. IX.- La antinomía de la acción concertada. X.- Conclusiones. XI.- Rectificaciones XII.- Correctivos. XIII. Coda.

INTRODUCCION

La Humanidad no ha conocido más que un sistema político: el mando de unos pocos; esa es la forma trascendental de gobierno que se ha manifestado en varios géneros, los cuales se han subdividido en numerosas especies, y éstas se han diferenciado en tipos que, a su vez, ofrecen múltiples variantes. En occidente, el género ahora predominante es la democracia y, una de sus especies más extendidas es la partitocracia, modelo cuya variante española figura entre las europeas históricamente más próximas a su límite evolutivo.

* Este ensayo originalmente fue presentado como conferencia en el Coloquio de Eferding, Austria, en 1994, por su autor, destacado político español.

El análisis teórico y empírico de la partidocracia, por muy vertebral que sea, incide sobre cuestiones fundamentales de las ciencias políticas. El estudio exhaustivo de cada una de ellas requiere volúmenes.¹

Temas tan próximos a las tensiones cotidianas suelen abocarse con prejuicios ideológicos e insuficiente objetividad. Ahora sólo se trata de una visión panorámica, aunque esencial, que pretende ser racional y realista, no emotiva, ni utópica. Vamos, sobre todo, a los hechos mismos

I.- LA DEMOCRACIA

El vocablo "democracia", el más utilizado en la política contemporánea, es un género que ha sido especificado con múltiples calificativos: directa o indirecta, plebiscitaria o representativa, orgánica o inorgánica, unipartidista, bipartidista o pluripartidista, popular, autogestionaria o partidocrática, etcétera. Si se analiza con algún detenimiento cualquiera de estas especies, aparecen multitud de tipos. Por ejemplo, la democracia representativa se escinde en unitaria, autonómica y federal, en presidencialista y parlamentaria, en unicameral y bicameral, en mayoritaria o proporcional, etcétera. Y se profundiza en cada uno de esos tipos aparecen numerosos subtipos. Por ejemplo, el escrutinio proporcional presenta una rica pluralidad de variantes: listas abiertas y cerradas, regla d'Hondt, acumulación de los restos, etcétera. Y no es una cuestión de matiz: democracia popular se autotituló la Unión Soviética, democracia autogestionaria Yugoslavia, y democracia socialista la actual Rumania. Son abismáticas las diferencias entre la democracia suiza, la norteamericana o la griega. Y, así, sucesivamente. Quizás por eso Ortega y Gasset

¹ He tratado de demostrar la degradación conceptual y la inoperancia política de las ideologías en el libro *El crepúsculo de las ideologías*, 1964, 7a. ed., Espasa Calpe, 1986. Una apostilla, en mi conferencia en el curso de verano de la Universidad Complutense en El Escorial el 18-VII-1990, parcialmente publicado en *Debate abierto*, núm. 3, otoño de 1990, pp. 109 y ss., e íntegramente aparecida en *Razón Española*, núm. 47, mayo de 1991, pp. 216 y ss. con el título "Las ideologías sin futuro". He analizado los postulados partidocráticos en el libro *La partidocracia*, 1977, ed. Instituto de Estudios Políticos. He desarrollado el concepto de Estado no ideológico en el libro *Del Estado ideal al Estado de razón*, 1972, ed. Academia de Ciencias Morales y Políticas. He ampliado algunos puntos en el libro *El Estado de obras*, 1976, ed. Doncel, y en monografías como "La crisis del parlamentarismo" (en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 56, 1979), "El decoro político" (en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 57, 1980), "Neocorporativismo y representación política" (en *Razón Española*, núm. 16, marzo de 1986, pp. 133-178), y "El intelectual y el político" (en *Razón Española*, núm. 37, marzo de 1989, pp. 133 y ss.). He descrito los proyectos, principalmente españoles, de representación no partidocrática anteriores a 1936 en el libro *Los teóricos izquierdistas de la democracia orgánica*, 1985, ed. Plaza y Janés. Y he analizado las deficiencias del Estado español nacido de la Constitución de 1978 en el libro *Los errores del cambio*, 1987, ed. Plaza y Janés. Tales antecedentes disculpan y, en cierto modo, respaldan la sintética concisión de este texto.

afirmó el 7 de septiembre de 1949 en la Universidad de Berlín: “La palabra democracia ha quedado prostituida porque ha recibido sobre sí los nombres más diferentes”.²

Todos los vocablos empleados en la lucha por el poder adquieren tal equivocidad que pierden concreción significativa. Pero durante el siglo XX, la democracia, a fuerza de manipulaciones semánticas, ha batido todas las marcas de ambigüedad y polisemia, y se ha convertido en una voz que, para que cobre validez intelectual, es necesario reestructurarla lógicamente y empíricamente.

Se han presentado centenares de definiciones de la democracia, casi todas oscilando entre la poesía y la utopía. A título de ejemplo, valga una de las más angélicas, tan ilustre y elegante como poco conocida: “la verdadera democracia es la comunidad de obediencia, libremente consentida, a la superioridad de la inteligencia y de la virtud”.³ Pero eso supondría una Humanidad sin pasiones —ni envidias, ni resentimientos—, tan justiciera, plenamente racional, y espontáneamente jerárquica, que no requeriría forma alguna de coacción.

En una sentencia famosa, Lincoln definió la democracia como “gobierno por el pueblo”. Tal modelo no ha existido y no existirá nunca. No es ni la descripción de algo real, ni la formulación de un ideal posible; es pura retórica. Los grupos humanos, tanto más cuanto más numerosos, sólo pueden ser gobernados por unos pocos. No ya en un pequeño país como Andorra, ni siquiera en una aldea de un centenar de habitantes, es factible que todas las decisiones de interés general sean adoptadas por el pleno de la asamblea vecinal. El huero, tópico del gobierno por el pueblo lo siguen repitiendo con el más demagógico y fantástico de los irrealismos los oradores de mitin, aunque no los politólogos. Una vez más hay que recordar que el vulgarizador de Locke, considerado como el padre espiritual del modelo, Rousseau reconoció: “jamás ha existido verdadera democracia, ni existirá jamás; es contrario al orden natural que el gran número gobierne y que el pequeño sea gobernado”.⁴

En las comunidades políticas históricas no se ha dado ni el gobierno de uno solo, ni el de todos. Las más autocráticas de las monarquías han tenido magistrados con parcelas de poder. En los más populistas de los municipios ha habido una minoría que ha administrado. Sólo hay una forma real de gobierno, la oligarquía, entendida en su sentido etimológico como “mando de unos pocos”. En todas las áreas de la convivencia aparece una élite que decide el rumbo dominante, lo mismo en la comunidad religiosa, científica o artística que en la propiamente política. El problema sociológico y jurídico se reduce a describir y evaluar los modos de que una minoría alcance el poder, o sea, los tipos de oligarquía.

Esos pocos que siempre asumen la función dirigente pueden seleccionarse entre ellos mismos, como acontece en la comunidad científica que se autoestratifica según

² ORTEGA Y GASSET, J.: *Meditación de Europa*; ed. Rev. de Occidente, Madrid, 1966, p. 23.

³ BERGSON, Henri: *Mélanges*; París, 19723, p. 1283.

⁴ ROUSSEAU, J.J.: *Du contract social*; 1762, III, 4.

los méritos, o pueden remitirse a un árbitro exterior para que elija entre los diferentes equipos concurrentes (un rey hereditario, un soberano vitalicio, un cónclave, un censo electoral, etcétera). Sólo hay, pues, dos clases de gobierno: las oligarquías inmanentes que se autoseleccionan, y las oligarquías arbitradas cuyo acceso al poder depende de un juez individual o colectivo previamente determinado.

La democracia no es otra cosa que una forma de gobierno en la que de algún modo y de tarde en tarde, los gobernados pueden intervenir en la designación o destitución de los gobernantes. La democracia es una oligarquía arbitrada periódicamente por un censo electoral de entidad variable (estamental, sencitario, masculino, universal, etcétera).

II.- LA PARTITOCRACIA

El arbitraje que ejercen los gobernados cabe instrumentarlo de muy diversas maneras. Puede limitarse a la edad (dieciseis o más años), o la condición jurídica (sólo los vecinos y nacionales o también los residentes, sólo los que carecen de antecedentes penales o no son analfabetos, etcétera) de los legitimados para votar. Puede limitarse el mandato de los elegidos a uno o más años, con lo que el censo queda suspendido de su capacidad arbitral durante periodos incluso superiores a un quinquenio.

Pero, sobre todo, puede limitarse el elenco de los elegibles. La partitocracia es aquella especie de oligarquía arbitrada por los gobernados en que los aparatos de los partidos monopolizan la elaboración de las candidaturas y, por tanto, dictan la reducida lista de personas que pueden ser votadas. Los independientes apenas son viables. La característica esencial de las partitocracias es que el árbitro popular no designa libremente al mandatario, sino que simplemente opta entre las alternativas —en la práctica dos o tres— a que le reduce el sistema partidista. Este hecho es de una trascendencia capital porque convierte al supuesto elector en simple optante. Y la experiencia demuestra que, generalmente, se vota más “contra” una lista, que a favor de otra.

La posibilidad real que se ofrece al gobernado en una partitocracia no es tanto designar a su hombre, cuanto derribar al gobierno votando a la oposición.⁵ Es falso que el elector nombre a los políticos: éstos se promueven entre ellos. Sea cual fuere el partido en el poder, sus hombres han sido seleccionados por el aparato. Y éste es uno de los motivos de que altísimos porcentajes de la población se abstengan de acudir a las urnas; tienen conciencia del escaso margen en que se mueven y del poco peso de su voto. La otra causa es que parece que los políticos son siempre los mismos y, en el caso de los tráfugas, intercambiables.

⁵ Esta fue la actitud, imprecisa y ocasionalmente adoptada por K. Popper (vid. FERNANDEZ DE LA MORA, G.: “Popper y la democracia mínima”; en *Razón Española*, núm. 28, marzo de 1988, pp. 185 y ss.).

En las partitocracias, el arbitraje de aquellos gobernados que, de vez en cuando, y manipulados por campañas de imagen votan, suele limitarse, pues, a remover temporalmente al equipo gobernante, lo cual viene a desembocar en otra oligarquía de aparato adversario o de los aparatos que oportunísticamente pacten. La impotencia del gobernado es tal que, en los regímenes pluripartidistas, puede asumir la presidencia de un gabinete de coalición el líder menos votado. Esta es la modestísima función del hombre medio en una partitocracia; a eso se reduce efectivamente en tal modelo el ilusorio postulado del "gobierno por el pueblo".

III.- LA CRITICA EXTRINSECA

La crítica tradicional de las oligarquías arbitradas por el voto popular mayoritario ha solido ser extrínseca al modelo, es decir, se ha hecho valorando la veracidad de los resultados electorales, desde criterios externos. El argumento principal consiste en que la verdad es independiente del número de personas que la proclamen. Esto es evidente para los hechos históricos: aunque la mayoría de la Humanidad actual vetase que América no fue descubierta por la expedición colombina, la realidad de la gesta permanecería invariable. También es evidente para los juicios lógicos: aunque la mayor parte de la Humanidad negase el principio de contradicción, éste continuaría operando en las inteligencias. También es evidente para las ecuaciones matemáticas: aunque toda la Humanidad desmintiera el desarrollo del binomio de Newton, su exactitud permanecería incólume. También es evidente para las ciencias experimentales: aunque la Humanidad entera rechazara la existencia del cero absoluto, nadie podría obtener una temperatura inferior. Lo real es inexorablemente real, aunque los hombres, sea cual fuere su número, lo desconozcan o lo nieguen. Es, pues, vastísima el área de las verdades que sería absurdo someter a votación popular.

Pero el problema se complica cuando se trata no ya de la que "es", sino de lo que "debe ser". Las normas éticas, ¿no las determina cada sociedad concreta en un cierto tiempo? Esto significaría que la moral dependería de un tácito o expreso plebiscito. Pero si la mayoría decidiera que procede matar al prójimo rival o incómodo, ¿no repudiaría a nuestra conciencia tal acuerdo? Si una sociedad aprobase unánimemente que es lícito mentir y engañar a los demás cuanto se pueda, ¿no rechazaría nuestro intelecto tal resolución? Es evidente que la especie humana reconoce que hay normas éticas independientes de las voluntades individuales y que sería irracional someterlas a votación. El milenario *Decálogo* es una concreción de preceptos que se considera allende la arbitrariedad.

Pero, ¿no hay cuestiones políticas opinables como la participación del Estado en el producto nacional? Hay, efectivamente, algunos problemas sociales cuya solución no viene dada por un imperativo moral básico. Según los que se atienen a la crítica extrínseca, tales alternativas opinables serán mejor resueltas por el conoci-

miento y el raciocinio de los expertos que por los incipientes e impulsivos; pero aquéllos se encuentran entre la minoría y se identifican con la masa mayoritaria. Es un dato obvio que hay más razón en un sabio prudente que en miríadas de ignaros pasionales.

Finalmente los que cultivan la crítica extrínseca recurren a la Historia y recuerdan que "Crucifícale" fue el inicuo resultado del referéndum planteado por Pilatos al pueblo de Jerusalén. Y multiplican los ejemplos de muchedumbres vesánicas, desde la antigüedad hasta hoy. Y acuden a esa quintaesencia de la experiencia histórica que es la psicología empírica de las multitudes, disciplina que arroja conclusiones muy poco favorables al presumible acierto de las masas.

Desde la Revolución Francesa, la crítica extrínseca ha producido una copiosa literatura. Pero, ¿no cabe una crítica intrínseca, hecha desde dentro del propio modelo mayoritario? Así es.

IV.- LA CRITICA INTRINSECA DESDE LA PERSPECTIVA LOGICA

Ya los canonistas medievales se plantearon la cuestión de si los concilios podían tomar acuerdos por mayoría simple, por mayorías cualificadas o por unanimidad, y se decidieron por esto último, opinión mantenida hasta el Vaticano II.⁶

Pero el primero que abordó la cuestión en términos estrictamente lógicos fue el matemático francés J.C. Borda en su estudio *Mémoire sur les élections au scrutin* (1781). A partir de ese razonamiento, J.A. de Caritat, marqués de Condorcet, redactó su *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix* (1785), e incluso llegó a dar forma constitucional a sus ideas sobre la representación en una serie de escritos programáticos publicados entre 1788 y 1805.⁷ Según Condorcet, en una elección por mayoría simple a la que concurren tres candidatos se produce el contrasentido de que uno de los perdedores es el preferido por la mayoría. Esta paradoja nace de que el criterio mayoritario simple no tiene en cuenta el orden en que cada votante coloca a los candidatos. Supongamos que diez electores establecen sus preferencias entre los tres candidatos por el orden X, Y, Z, nueve por el orden Y, Z, X, y otros nueve por el orden Z, X, Y, de donde resulta que el elegido es X por una mayoría simple de diez votos frente a Y y Z que sólo obtienen nueve cada uno. Pero es evidente que hay dieciocho votantes que prefieren a Z antes que al triunfador X. Esta paradoja sigue produciéndose aunque diecisiete voten a X y sólo nueve a cada uno de los otros dos candidatos. La simple mayoría suele estar en contradicción con la preferencia mayoritaria.

⁶ Vid. ALONSO DIAZ, J.: "La mayoría de votos en los concilios"; en *Razón Española*, núm. 31, septiembre de 1988, pp. 153 y ss.

⁷ Cinco opúsculos fundamentales han sido reeditados en Condorcet: *Sur les élections*, ed. Fayard, París, 1986.

La paradoja de Borda y Condorcet, preferida durante casi dos centurias, fue replanteada por el que luego sería premio Nobel K. J. Arrow, en su libro *Social choice and individual values* (1951), cuya segunda edición revisada (1963) ha sido traducida al español (1974). El teorema de Arrow demuestra que es imposible formular un procedimiento suficientemente razonable para adoptar decisiones colectivas que no arrojen resultados contradictorios, y analiza con especial detenimiento el criterio de la mayoría que es el fundamento de los métodos democráticos. El teorema de Arrow es demoledor para cualquier procedimiento de tomar acuerdos distinto de la unanimidad. A pesar de los esfuerzos que en el último medio siglo se han realizado para desautorizar a Arrow, su teorema continúa irrefutado.⁸

La posición de Arrow tenía precedentes como el de K. Wicksel quien en su obra *Finanztheoretische Untersuchungen* (Jena, 1896, trad. ingl. 1958) había encontrado tan irracional el criterio de la mayoría, que exigió, para los acuerdos parlamentarios, un voto favorable de cinco sextos de los diputados.

Casi cuarenta años después de haber formulado su teorema de la imposibilidad y de haberse vertido mucha tinta sobre él, Arrow volvió sobre la cuestión en su opúsculo *Social choice and multicriterion decision-making* (1986). Ahí se planteó, como por primera vez lo habían hecho Borda y Condorcet, no la decisión simplista entre dos opciones, sino la decisión complicada entre muchas alternativas y una serie de diferentes criterios para ordenarlas de mejor a peor.

Una elección pública mínimamente realista casi nunca puede reducirse a un sí o a un no desde perspectivas homogéneas. La vida social es mucho más compleja, y casi siempre hay una pluralidad de posibilidades dadas y de distintos valores para jerarquizarlas. Por ejemplo, el consejo de administración de unas bodegas puede elegir entre producir vino tinto, rosado, blanco, espumoso, seco, semisecco, dulce, de alta o de baja graduación, etcétera. Y son muy numerosas las combinaciones entre las opciones. Y suele, además, acontecer que los consejeros tengan diferentes patrones de estimación, por ejemplo, rentabilidad, tradición, prestigio, etcétera. En su citado trabajo Arrow evaluó las fórmulas propuestas para racionalizar estas situaciones de doble pluralidad y, antes de exponer la propia, llegó a la conclusión de que "el método de la mayoría requerirá tales limitaciones... que no será aplicable a nuestro problema".⁹

Arrow influyó decisivamente en J.M. Buchanan que también obtendría el premio Nobel y a quien se considera fundador de la Escuela de Elección Pública. Lo innovador de tan valioso movimiento intelectual es la aplicación de los métodos lógico-matemáticos de la economía al derecho constitucional. Buchanan, en su libro *Democracy in deficit* (1977, trad. esp. 1984), afirmó que la Constitución no podía dejar al arbitrio de las mayorías parlamentarias cuestiones como el endeudamiento

⁸ Vid., por ejemplo, F. Alfred MacKay: *Arrow's theorem*; ed. Yale, New Haven, 1980, pp. 103 y ss.

⁹ ARROW, K.J. y RAYNAUD, H.: *Opciones sociales*; trad. esp. Madrid, 1989, p. 90.

público. En *The calculus of consent* (1962, trad. esp. 1980), después en *The limits of liberty* (1975), más tarde en *The power of tax* (1980, trad. esp. 1987) y, luego, en *The reason or rules* (1985) extendió sus conclusiones al área institucional y formuló un nuevo teorema: “la política basada en la regla de la mayoría es, en el mejor de los casos, un mecanismo altamente imperfecto para asegurar la justicia distributiva”.¹⁰

La Escuela de la Elección cuenta con figuras relevantes, como G. Tullock, W.A. Niskanen y A.K. Sen, que han elaborado una severa crítica interna de la regla de las mayorías para adoptar decisiones políticas. El criterio de la mayoría, que nunca tuvo más explicación doctrinal que la suposición de que los más son los más fuertes y, por lo tanto, los menos deben rendirse sin lucha, ha sido ahora cuestionado al demostrarse la imposibilidad de que funcione racionalmente.

Incluso desde el área socialdemócrata, las cabezas pensantes han admitido, aunque tardíamente, los fallos del principio mayoritario. Ese es, por ejemplo, el caso N. Bobbio, quien, en su trabajo *La regola di maggioranza, limiti e aporie* (Bologna, 1981), reconoce que el criterio mayoritario no se puede aplicar a ciertas materias, que muchas veces es ineficaz, y que plantea aporías técnicas insuperables. Otro politólogo socialista, Claus Offe, además de reconocer que la partitocracia desradicaliza las ideologías, erosiona la identidad de los partidos (lo que he llamado convergencia), y desactiva a los ciudadanos (lo que he calificado de creciente apatía), ha admitido en su obra *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie* (1984), que el principio mayoritario es de validez muy limitada, porque la autenticidad del voto es dudosa, hay materias irrevocables y no discutibles, y los abstencionistas, que a veces son mayoritarios, comprometen la significación de los resultados. Desde áreas muy diferentes, hace años que algunos habíamos denunciado esas y otras quiebras del procedimiento.

Pero aún suponiendo que no fuese problemático el radical criterio de la mayoría, se plantea inmediatamente la cuestión del modo de contabilizar los votos cuando se trata, no de un dilema —referéndum o plebiscito— sino de elegir, por ejemplo, los miembros de una asamblea. Los tipos de escrutinio son innumerables y todos ellos gratuitos; son pautas de procedimiento que no vienen exigidas por un inexorable imperativo racional. ¿Habrá un elegido por cada mil o por cada cien mil electores? ¿Qué municipios o qué barrios se incluirán en una circunscripción electoral? ¿Se proclamará elegido en circunscripciones unipersonales al que obtenga la mayoría absoluta o la relativa, y en una vuelta o en dos? ¿Se preferirá el sistema de listas y su adjudicación proporcional? En el caso del escrutinio proporcional, ¿serán transferibles los restos a nivel nacional y con qué regla? La descripción de los procedimientos electorales principales ha requerido extensos tratados.

Entre el voto depositado en una urna y los resultados oficiales se interpone un mecanismo arbitrariamente decidido por el legislador. Ese mecanismo se aplicará por igual a todos los candidatos; pero en modo alguno es neutro. Con los mismos votos triunfarán unos partidos u otros, o se eliminará del parlamento a un partido,

¹⁰ BUCHANAN, J. y BRENNAN, G.: *The reason or rules*; 1985, 8, 7, trad. esp. 1987, p. 173.

según la forma de escrutinio que se haya adoptado. Incluso cabe invertir el balance final, es decir, que los triunfadores sean perdedores.

La crítica interna de la democracia no sólo presenta el teorema de la imposibilidad, sino el teorema de la arbitrariedad de cualquier sistema de contabilizar los votos. Desde el principio hasta el fin, todo el proceso se encuentra condicionado por decisiones que no responden a un principio de racionalidad. Los diferentes modelos de canalizar el arbitraje popular no son menos caprichosos que las reglas de un juego, y esas reglas siempre favorecen a unos y perjudican a otros. No existe el escrutinio lógico.

V.- LA CRITICA INTRINSECA DESDE LA PERSPECTIVA IDEOLOGICA

Los partidarios de que las sociedades se gobiernen por oligarquías, en las que el voto mayoritario de los gobernados legitimados para ello funcione como árbitro cada cierto número de años, no han cesado de elaborar postulados ya éticos, ya sociológicos para justificar su posición. Tales esfuerzos han producido la ideología democrática, que tiene todas las características de lo que Pareto denominaba una "derivación", es decir, argumentos arbitrarios para justificar sentimientos. Pero ahora no se trata de probar lo que haya de cierto en dichos postulados —tarea de crítica extrínseca— sino simplemente de analizar si el modelo se comporta con fidelidad a los principios en que pretende fundarse.

1. Se presenta como primera tesis que el individuo se encuentra solo e igual a sus congéneres, y que para no tener que disputarse violentamente los recursos limitados, establece con otro un "contrato social" que atribuye a cada parte un único voto para adoptar conjuntamente decisiones políticas.

Pero los hechos desmienten tal descripción. Todo individuo nace en una familia y, generalmente, en un clan y en un poblado. Nadie viene al mundo y madura solo, y de su entorno humano recibe una lengua, unos usos y, en definitiva, una cultura, por rudimentaria que sea; la sociedad es algo dado a la especie humana, como a otras muchas.

Además, ni siquiera los gemelos univitelinos son exactamente iguales. Entre el subnormal y el genio, entre el minusválido y el atleta, entre el deforme y el apolíneo hay una infinidad de variantes intermedias. Cada individuo tiene diferentes capacidades intelectuales y físicas. Y son prácticamente la diferenciación genética y, consiguientemente, la distinción vocacional, el pluralismo profesional y la jerarquización funcional los que mueven a la colaboración social para la mutua complementariedad. Tampoco es cierto que los recursos sean limitados en todos los pueblos primitivos, especialmente en los de economía más elemental, los recolectores. Y, finalmente, no hay memoria histórica de que un solo Estado antiguo se haya constituido mediante un contrato social que estableciera todos los derechos y

deberes, ni podría haber sucedido así porque tal contrato supondría la previa existencia de la norma de que los pactos deben ser respetados; y, ¿quién habría acordado dicho precepto básico si no había sociedad previa? Esta ya no es sólo una contradicción con los datos, sino una inconsistencia interna de la ideología.

La tesis individualista y contractual pretende explicar que cada ciudadano dispone de un voto igual y que el ordenamiento jurídico no puede tener otro origen que la voluntad de los ciudadanos expresada por el voto. Así, el Estado se presenta como un trasunto de una sociedad mercantil donde cada miembro posee una sola acción y aprueba los estatutos. El ciudadano estaría aislado y conectado, de vez en cuando, a la soberanía por algo parecido a una urna. No es una situación ventajosa, sino de gran indefensión.

Ninguno de los supuestos en que se funda tal estructura especulativa coincide con la realidad. El simplista esquema de contrato social es, en todos sus elementos, una construcción ficticia.

2. Se afirma, como segunda tesis, que sólo el pueblo encarna la soberanía. Pero, en la práctica, resulta que los límites de lo que sea un "pueblo" vienen determinados de modo arbitrario, es decir, por unas fronteras generalmente nacidas de la violencia. Por ejemplo, ¿qué pueblo encarna hoy la soberanía francesa?, ¿el que las leyes vigentes consideran como titular de la ciudadanía republicana o, separadamente, los bretones, los alsacianos, los corsos, los vascos, etcétera? En los Balcanes, la cuestión es inextricable. Y, suponiendo que haya una sociedad relativamente homogénea como la norteamericana, ¿pueden los estadounidenses tomar por sí solos, como solitaria superpotencia, decisiones que afectan a las demás naciones? Ninguno de los grupos que actualmente se consideran soberanos son el único "pueblo" digno de este nombre, que sería la Humanidad sin fragmentaciones.

La realidad es que aquellos Estados que, como los que la Comunidad Económica Europea, renuncian a parcelas importantes de su soberanía, paradójicamente se acercan a ese ecuménico pueblo que sería el único no dividido azarosa o arbitrariamente. Por ser parcela, ningún Estado actual, sea cual fuere su sistema de gobierno, y desde luego, ninguno de los que se tienen por democráticos, cumple el imperativo de que el pueblo total y sin recortes sea soberano. Y no lo cumple porque los Estados existentes son partículas de la población humana.

La fórmula reducida de que la soberanía correspondería a la "nación" ha sido descartada no sólo por la dificultad aún no superada de delimitar con exactitud a una nación, sino porque eso entrañaría contradicciones normativas insalvables entre los ordenamientos jurídicos, y porque, sobre todo, hay Estados plurinacionales y etnias divididas en varios Estados. Tampoco se cumple el postulado de la soberanía restringido a la nación. Por si esto fuera poco, el concepto de soberanía es una ficción jurídica en la mayoría de los países, sometidos a organismos supraestatales o superpotencias. Y la idea de que un grupo, que es parte en el pleito, pueda recurrir a la guerra para imponerse es una aberración ética.

3. Sostiene la tercera tesis que el pueblo se manifiesta por la "voluntad general". Como nuestro análisis es empírico no importa ahora determinar si la

voluntad general es un mito, un puro verbalismo o un ideal; lo que interesa es averiguar cuál podría ser su contenido significativo real. ¿Consistiría en las voluntades coincidentes de todos los miembros de una sociedad? Si la voluntad general fuera la unanimidad, ningún Estado cumpliría tal requisito. Pero aun suponiendo que en un referéndum concreto se lograra salvar toda discrepancia, dicho referéndum expresaría la voluntad general acerca de una alternativa; pero la voluntad general estaría ausente para resolver las innumerables que plantea el gobierno de una sociedad; y, de hecho, lo está en la casi totalidad de las decisiones políticas. Esta tercera tesis, en su acepción más estricta, la traiciona cada día la práctica política.

Si por voluntad general se entiende la de la mayoría, en rigor, se renuncia a la generalidad y se acepta la parcialidad, aunque fuera la mayor de las partes. Pero ¿cuántas veces se toma un acuerdo popular por la mayoría absoluta del censo electoral? Si se contabilizan las abstenciones y las discrepancias, las mayorías formales suelen ser minorías numéricas. Tampoco se cumple el postulado de la voluntad popular en su versión restringida de la mayoría. Pero es que si se cumpliera en una consulta, ¿se podría repetir para cada decisión pública? Evidentemente, no.

En un postrer intento de darle a la voluntad general algún contenido concreto, ¿podría ser sinónimo de no resistencia u oposición? Considerar como expresión voluntaria a la simple pasividad inerte es ir demasiado lejos en el intento. Pero ni aun así se conseguiría que la realidad fuese coherente con la ideología. ¿Existe, por ejemplo, alguna sociedad que unánimemente pagara sus impuestos si no hubiera coacción fiscal? Ninguna. Luego el consenso sociopolítico sin excepción no existe. Tampoco la no resistencia de todos podría ser el contenido de una real voluntad general.

4. Según la cuarta tesis, cada diputado *representaría a toda la sociedad* y no solamente a sus mandantes o electores. Sin embargo, para que esta exigencia se cumpliera sería necesario que los que no votan y los que votan a un candidato perdedor se identificaran con el oponente triunfador, lo cual no acontece en la realidad. Haría falta, además, que los votantes de cualquiera de las alternativas se identificaran simultáneamente con las varias alternativas contradictorias que han logrado la representación, municipal, regional o nacional, lo cual es absurdo. En ninguna sociedad todos sus miembros se identifican con todos los elegidos; nadie habla por todos. Tampoco se cumple en la realidad el postulado de la representación genérica.

5. La quinta tesis es que el voto del gobernado expresa *su voluntad*. Tampoco este postulado se cumple en la realidad, porque el votante se ve obligado a pronunciarse ante el dilema o ante las limitadas alternativas que le proponen las oligarquías políticas. El voto no expresa el personal deseo del votante, sino su jerarquización de las ofertas que otros le formulan; es, más que una voluntad positiva, un mal menor o una eliminación. Las innumerables y heterogéneas voluntades de los miembros de una gran sociedad son siempre un misterio. Ni siquiera el mercado las revela porque también en ese campo de los bienes comerciales las ofertas son limitadas, aunque sean muchísimo más amplias que las políticas.

Además, ¿es auténtica la voluntad expresada en una consulta política? Incluso en un simple referéndum, donde sólo cupieran el sí o el no, la casi totalidad del censo ignora el contenido de su pronunciamiento. Cuando se vota una Constitución o un Tratado multilateral, ¿cuántos lo han leído? Y de éstos, ¿cuántos tienen la formación necesaria para medir su alcance? Un moralista, a causa de la ignorancia del objeto, no podría considerar tal acto de votar como plenamente responsable.

Acontece, en fin, que las elecciones con censos electorales numerosos dependen de las campañas publicitarias y lo que, en definitiva, se presenta a las multitudes no es un programa concreto, sino ese subproducto intelectual que eran las ideologías hoy desahuciadas por inoperancia, o una imagen. Y una imagen es tan poco conceptual, que es casi una mera sensación. La autenticidad política de una voluntad que se pronuncia sobre la imagen fabricada por los expertos en "marketing" es mínima o nula.

Salvo en ocasiones excepcionales en comunidades muy reducidas, tampoco se cumple el postulado de que un voto es la expresión de una voluntad positiva auténtica.

6. El sexto postulado es que un gobierno más o menos dependiente del censo electoral ha de legislar y decidir con *transparencia*. El absolutismo sería la opacidad, y la democracia sería la publicidad. Pero los hechos desmienten tal hipótesis. La política exterior sigue decidiéndose en todas las cancillerías con un sigilo que, en algunos casos, llega a ser absoluto. Lo mismo acontece con la política militar, aun en tiempos de paz. También la preparación de los proyectos de ley se lleva a cabo en gabinetes de juriconsultos, sometidos al secreto profesional. Las decisiones macroeconómicas como una devaluación monetaria o una alteración del tipo de interés, se toman en recintos herméticos y se publican por sorpresa. No mucho menos misterioso es el trámite de elaborar candidaturas en el seno de los partidos para cubrir los puestos del propio aparato y para concurrir a las elecciones nacionales, regionales o municipales; se espera al último minuto, situación de reserva que raramente se da incluso para divulgar las alineaciones de los equipos en una competición deportiva decisiva. Y el arcano mejor guardado en las partitocracias es su financiación: cuánto perciben los miembros del aparato, cuál es el costo de las elecciones, y de dónde proceden los fondos. Este ocultismo sistemáticamente practicado en el área financiera induce a la corrupción administrativa, es decir, a la malversación de créditos públicos que habían sido recaudados mediante la coacción fiscal. Por ejemplo, en Francia se ha demostrado que en nombre de los partidos se ha robado masivamente y la propia partitocracia gala aprobó en el Parlamento (1989) amnistías generales de esta clase de delitos para evitar la descalificación del sistema por los tribunales.

Es cierto que en los regímenes absolutos hay secretismo en el proceso de tomar decisiones y que éstas sólo son conocidas cuando se publican. Pero es falso que la partitocracia asegure la transparencia, ni siquiera en lo esencial. Y todavía es menos verdad que la partitocracia sea honesta, no ya en punto a veracidad puesto que practica el viejo cinismo, sino en punto a dineros puesto que inclina al peculado multimillonario, organizado e impune.

7. Los seis postulados fundamentales, elaborados por los ideólogos para dar un fundamento teórico a las oligarquías arbitradas por el voto popular mayoritario, no se cumplen en la realidad; constituyen un esquema que no se corresponde con los obvios hechos.

VI.- EL PRINCIPIO DE LEGITIMACION

Todo gobernante intenta justificarse, dar razón de por qué asume el poder. La más antigua forma histórica es la egipcia: una realeza hereditaria. El faraón, independientemente de que se considerase encarnación de la divinidad, legitimaba su autoridad por la vía dinástica, es decir, por la filiación; el heredero esgrimía una inexorable opción al trono, que le venía dada por la sangre. Así, se remitía a una instancia última, misteriosa y sacra. Era lo que, siglos después, se denominaría el "derecho divino de los reyes". Este hipotético derecho lo han admitido millones de ciudadanos durante milenios en las más variadas latitudes, y esa convicción, aunque declinante, todavía pervive en quienes piensan que cabe pretender una soberanía por puros mecanismos genealógicos.

Las democracias han sustituido la legitimación cromosómica por la numérica: se supone que la soberanía pertenece al que alcanza una mayoría absoluta o simplemente relativa. Las democracias actuales, como antaño las monarquías absolutas, ponen el acento sobre una noción que depende de una creencia subjetiva, relativa, indemostrable y cambiante: la legitimidad de origen. Antes bastaba con ser el primogénito; como gobernase, era ya cuestión secundaria. Ahora, lo esencial es ser el más votado; que, luego, administre mejor o peor, es un suceso aleatorio. El principio de legitimidad de origen democrático es más subsanable que el hereditario, pero ambos son ideológicos y carecen de base racional categórica.

Además la legitimidad política de origen, hay la de ejercicio. Se da una prioridad cronológica de la primera respecto de la segunda; pero ambas son mutuamente independientes, puesto que ninguna exige a la otra. Un poder originariamente legítimo puede ser ejercido ilegítimamente, y viceversa. Y lo que aquí se afirma del supremo magistrado se aplicará, por extensión, a todos los escalones del mando.

1. Un soberano posee la legitimidad de origen cuando ha accedido al poder en virtud de un derecho subjetivo, o *ius ad officium*, reconocido por una norma anterior, generalmente una ley fundamental, aunque también puede ser un uso establecido. Ese precepto, al que en la terminología actual correspondería rango constitucional, puede albergar muy variados contenidos. Si se trata de una monarquía, será electiva o hereditaria. En el primer caso caben muchos tipos de elector individual o colegiado, y son múltiples las variantes respecto a las condiciones exigidas al candidato. En el segundo supuesto, abundan también los modelos: libre adopción, selección entre consanguíneos, automatismo de la primogenitura con

preferencia o no de varón, etcétera. Si se trata de una república, los electores pueden ser todo el censo nacional, o unos compromisarios, o una o más cámaras; también es concebible la designación por el predecesor.

Todo esto significa que no hay una norma absoluta y universal que determine para cualquier tiempo y lugar quién deba ser el supremo magistrado. La legitimidad de origen pende de una arbitrariedad inicial: la libre decisión de optar por una de las innumerables fórmulas posibles y moralmente neutras. Las normas que determinan el modo de designar al soberano son de procedimiento, y, por tanto, discrecionales y adjetivas. Son simples reglas del juego político, susceptibles de ser modificadas como las de cualquier reglamento lúdico. Nadie tiene un derecho natural exigible al poder supremo, la legitimidad de origen no es una cuestión inscrita en el área de la moral, sino de la legalidad positiva, y quizás por eso se ha transgredido tan reiteradamente a lo largo de los tiempos.

La Historia registra más jefes *de facto* que *de iure*. Las disposiciones positivas que determinan el derecho subjetivo al poder han sido modificadas por casi todas las generaciones, y en la mayor parte de las sociedades son distintas. La razón impone la desmitificación de la legitimidad de origen y de sus plurales y contradictorias justificaciones ideológicas, elaboradas por pensadores al servicio del político.

2. Un soberano posee la legitimidad de ejercicio cuando gobierna según las normas morales y jurídicas. Estas últimas, determinadoras de las competencias y de sus límites, pueden variar en cuanto son procesales; pero los imperativos éticos tienen una pretensión de universalidad y de inmutabilidad. Cuando éstos se aplican, la cuestión de la legitimidad de ejercicio resulta estrictamente racional y obligatoria en conciencia. El poder gana la legitimidad de ejercicio en la medida en que asegura un orden razonablemente justo y próspero. Esta especie de legitimidad no es un formalismo que se determina por un *a priori* arbitrario, como ocurre con la legitimidad de origen; es una realidad que se mide *a posteriori* por sus efectivos resultados; su canon son los hechos y no una abstracción. Y ésta es la legitimidad que filosóficamente importa, y la que en definitiva interesa a los gobernados. De ahí que el correcto ejercicio suela acabar haciendo olvidar el origen de la autoridad; en caso contrario, ningún poder actual podría sostenerse porque en todos aparecen próximos o remotos, escalones de ruptura o bastardía formales. Se acepta fácilmente la prescripción de la ilegitimidad de origen.

Acontece, sin embargo, que los poderosos tienden a afirmarse más sobre la procesal legitimidad de origen que sobre la ética legitimidad de ejercicio, por el simple motivo de que ésta es de consecución mucho más ardua. Los malos monarcas se escudaban en el argumento de ser los primogénitos del rey muerto, como los malos presidentes se atrincheran en el hecho de haber sido elegidos con arreglo al sistema electoral en vigor.

La idea, tácita o expresa, de que lo decisivo es la legitimidad de ejercicio es tan antigua como el iusnaturalismo y está recogida en el principio que, atribuyéndolo a los antiguos, formularon los visigodos en el año 481 y, luego, codificaron en el

Fuero Juzgo: “rex eris si recta facis, si autem non facis, non eris”; y que, en la primera versión española del siglo XIII, reza: “rey serás si fecieres derecho, si non fecieres derecho non serás rey”.¹¹

Los postulados —teocráticos, dinásticos, mayoritarios, etcétera— para legitimar el poder por su origen no responden a ningún imperativo moral lógico, son simples arbitrios que se trata de transformar en mitos para asegurar su aceptación por las masas. Lo racional es la legitimidad de ejercicio; el estadista se justifica esencialmente por el buen gobierno, el modo de designación es lo accidental. El postulado democrático no resuelve la cuestión ética.

VII.- DEMOCRACIA VERSUS LIBERALISMO

En las luchas políticas posteriores a la revolución francesa ha sido habitual considerar como fraternos y mutuamente implicados al liberalismo y a la democracia. Así se llegó al vocablo “demoliberalismo”. Y, sin embargo, las ciencias sociales han demostrado que democracia y liberalismo son dos nociones no ya separables, sino muy distintas y divergentes.

En 1910, Radbruch señaló que hay una “oposición entre la concepción del mundo liberal y la democrática”. “Ante la democracia —escribía—, el individuo tiene sólo un valor finito, mientras que ante el liberalismo lo posee infinito, esto es, no multiplicable. La democracia sacrifica el interés de un sujeto al interés de una mayoría; el liberalismo, en cambio, reconoce una esfera de libertad para el individuo ante la cual debe detenerse aún el más fuerte interés de una inmensa mayoría”.¹² Kelsen reconoció en 1920: “La democracia es compatible con el total aniquilamiento de la libertad individual y con la negación del ideal del liberalismo”.¹³ Ortega y Gasset se hizo eco de esta precisión en 1927: “Liberalismo y democracia son dos cosas que empiezan no teniendo nada que ver entre sí, y acaban por ser, en cuanto tendencias, de sentido opuesto”; y citó el ejemplo de las democracias antiguas, que “desconocieron la inspiración del liberalismo”.¹⁴ Entre otros muchos testimonios, aduciré, finalmente, el del más eminente teórico liberal de nuestro tiempo, Hayek, quien en el año de 1959, después de revisar detenidamente la cuestión, concluyó: “A la democracia se le opone el autoritarismo, y al

¹¹ *Forum judicum* o *Liber judicum*, I, 2, citado por la ed. bilingüe de la Academia Española, Madrid, 1815, fol. I del texto latino, Fol II del texto español. Es, en cierto modo, lo contrario de lo que los romanos denominaron ley regia: “*quod principi placuit, legis habet vigorem* (*Inst.* I, 2, 20 y *Dig.* I, 4, 1).

¹² TADBRUCH, Gustav: “*Einführung in die Rechtswissenschaft*”; 1910, I, 2; cito por la 5a. ed. Leipzig, 1925, pp. 27-28. Hay una “Gesamtausgabe”, ed. A. Kaufmann, en 20 vols., iniciada en 1987.

¹³ KELSEN, Hans: *Wesen und Wert der Demokratie*; 1920, I, trad. esp. Madrid, 1934, p. 24.

¹⁴ ORTEGA Y GASSET, José: “El espectador V.”; Madrid, 1927, en *Obras Completas*, Madrid, 1946, vol. II, pp. 416-417.

liberalismo se opone el totalitarismo. Ninguno de los dos sistemas excluye necesariamente al opuesto. Una democracia puede muy bien esgrimir poderes totalitarios y es concebible que un gobierno autoritario actúe sobre la base de principios liberales".¹⁵

A pesar de la lúcida literatura sobre la contraposición entre liberalismo y democracia todavía cabe intentar algún avance. A mi juicio, lo radical es que se trata de dos categorías conceptuales: la democracia es un método para designar a los gobernantes, y el liberalismo es un ideario, a veces degenerado en ideología, con pretensiones de filosofía moral; aquélla es formal y adjetiva, y éste es material y sustantivo. Por eso hay democracias antiliberales, como las socialistas, y hay liberalismos no democráticos, como el salazarista. Y así se explica que el nacional-socialismo totalitario se implantara a través de la democracia, y que se pueda llegar a ésta a través de un golpe militar, como reiteradamente aconteció en la España decimonónica, o desde la legalidad formal de un autoritarismo liberal, como sucedió entre 1976 y 1978.

Pero lo más interesante no es la tajante distinción entre dos conceptos que el vulgo y los políticos suelen confundir; es que el método democrático no tiende a favorecer la extensión de la libertad, sino más bien su repliegue. Veamos por qué. En primer lugar, la democracia inorgánica consiste en el imperio de la mayoría numérica: la ley es la expresión de la mitad más uno y todo cuanto ésta decida se convertirá en Derecho, con lo cual el poder de los más sobre los menos es absoluto. Cabe, por citar ejemplos muy próximos, confiscar bienes sin indemnización con el expediente de considerar, a efectos fiscales, como beneficio real —plusvalía— lo que es simple reajuste del precio monetario a causa de la inflación. Es la negación del liberalismo que defiende unos principios generales y unos derechos de la persona anteriores a cualquier ley del Estado, y que éste no debe transgredir por grande que sea la mayoría en que se apoye. La dictadura de la superioridad numérica, aunque es formalmente democrática, suele ser materialmente antiliberal.

En segundo lugar, las democracias modernas han demostrado que son inseparables de la constante extensión de competencias. Sus gobiernos y burocracias no dejan de ocupar nuevos ámbitos antes reservados a la libre iniciativa social, y no se detienen en su inclinación a reglamentar, cercenar y homologar la actividad de los ciudadanos, cada vez más encorsetados por un ordenancismo estatal infatigable, y cada vez más inseguros ante una legislación inabarcable y en perpetua reelaboración. Esta constante invasión funcional va expropiando ese campo de autorrealización de la persona que el liberalismo pretende ensanchar.

En tercer lugar, las democracias modernas han puesto de manifiesto que son promotoras del aumento del gasto público. Los parlamentos democráticos se han convertido en instituciones que aspiran a administrar porciones cada vez mayores

¹⁵ HAYEK, Friedrich: *The constitution of liberty*; 1959, trad. esp. Madrid, 1961, vol. I, pp. 203-204. Vid. J. Thür: *Demokratie und Liberalismus in ihren gegenseitigen Verhältnis*, 1944.

de la renta nacional para sostener a la clase política, a la burocracia y a las clientelas, y para disponer de más poder. Cuanto mayor sea la participación del sector público en el producto nacional menores serán las posibilidades de tomar iniciativas económicas privadas y mayor será la coacción fiscal, que suele tender a primar a los fracasados y a penalizar a los triunfadores, y que llega a convertirse en auténtico terror. El liberalismo económico es exactamente lo contrario: reducción del gasto público al mínimo, estímulo al espíritu empresarial y remuneración según el mérito. Hasta la aparición del marxismo, la democracia se alió con el liberalismo; pero, a medida que se transformó en democracia "social", fue reduciendo el margen de autodeterminación del ciudadano y acentuando, por tanto, el antiliberalismo. El laborismo inglés demostró que por la vía intervencionista se puede llegar a una economía nacionalizada, que es exactamente lo contrario del modelo liberal.

En cuarto lugar, las democracias modernas tienden a estar monopolizadas por unos partidos cada vez más rígidos, con lo que se transforman en partitocracias. Una de las características de ese sistema es que, mediante el escrutinio de listas cerradas, es el aparato de los partidos el que selecciona a los candidatos. De este modo el ciudadano queda privado de la iniciativa política y constreñido a optar por alternativas que pueden no satisfacerle y que le obligan a decidirse por el mal menor. La democracia partitocrática elimina al diputado independiente y, exigiendo la disciplina de partido, prohíbe la independencia mental al elegido. La libertad política queda así muy limitada.

En quinto lugar, es característico de los partidos de masas ampliar al máximo su base electoral para lo cual atenúan las penas y promueven la permisividad en áreas, sin inmediato coste presupuestario, como la droga, el sexo, los juegos de azar, el hurto, etcétera. El relajamiento legal y procesal desestimula a los jueces, y la consiguiente impunidad de los delincuentes desmoraliza a las fuerzas del orden. La consecuencia es la creciente disminución de la seguridad ciudadana. Por muy libertarias que sean las declaraciones constitucionales de derechos, el ámbito de disfrute de la propiedad y de la autodeterminación personal disminuyen, de hecho, a causa del creciente riesgo y del miedo. Tras la retórica liberal de las partitocracias, su dinámica electoral, lo mismo que la burocrática y la fiscal, tienden a reducir las libertades reales de las personas.

Si el ideario y el talante liberal tienen futuro, como han demostrado Friedman en economía y Hayek en política, es porque la democracia no sólo no es constitutivamente liberal, sino que se está tornando antiliberal, y para evitarlo habría que reducir las dimensiones económicas y administrativas del Estado, limitar el poder público y ensanchar la esfera de autónoma realización individual. Menos elephantiasis burocrática, menos impuestos, menos intervencionismos, menos paternalismo igualitario y menos monopolios del aparato partitocrático, son reivindicaciones liberales opuestas al sentido en que inexorablemente parecen evolucionar muchas democracias contemporáneas. La contraposición teórica no cesa de ser confirmada por la experiencia. Otra antinomía capital.

VIII.- LAS CONTRADICCIONES DE LA PARTITOCRACIA

Las incoherencias del modelo democrático en general se multiplican y agudizan en su especie hoy más vigente, la partitocracia,¹⁶ que es, como queda apuntado, aquella forma de oligarquía arbitrada en que los partidos políticos monopolizan la representación. En este peculiar modo de seleccionar a los gobernantes —hay muchos regímenes diferentes— tienden a producirse, entre otras, las siguientes graves contradicciones:

1. *Oligarquización interna.* Los partidos se consideran los indispensables instrumentos de la democracia; pero su estructura interna es oligárquica. La escuela sociológica de Mosca y Pareto y, sobre todo, Roberto Michels demostraron con copiosísima fundamentación empírica que “la tendencia hacia la oligarquía es inherente a todo partido organizado.”¹⁷ Es la llamada ley de hierro de la oligarquía, no desmentida desde entonces. Un partido, cuanto más se organiza, más se oligarquiza, más tiende a jerarquizar, clausurar y potenciar su aparato. El análisis de las nomenclaturas en los regímenes marxistas ha confirmado la ley de Michels incluso en circunstancias muy distintas de las de 1911, fecha en que el gran sociólogo germano de talante socialista publicó su famosa investigación.

Pero los partidos no sólo son oligárquicos a causa de sus necesidades organizativas; es que tienden a estructurarse desde arriba hacia abajo con lo que las bases se convierten en séquito. Los congresos locales están dominados por la minoría local; y los congresos nacionales no sólo están conducidos por la secretaría general, sino que en ellos se suele conceder el voto únicamente al jefe de delegación. El impulso no es popular, sino autoritario.

En el supuesto de que los partidos se desoligarquizaran y trataran de potenciar a las bases, que es lo que en parte sucede en regímenes menos partitocráticos como los Estados Unidos, ¿qué significan los afiliados en relación con el censo electoral? Casi nada: los porcentajes suelen ser inferiores al 5 por 100 de la población. De donde resulta que, en la inverosímil hipótesis de que todos los afiliados de los partidos participaran libre y escalonadamente en la selección de candidatos y en la aprobación del programa, los partidos constituirían pequeñas minorías que arbitrariamente asumirían la dirección de la totalidad de los votantes. De hecho, la partitocracia en ningún caso sale del círculo oligárquico y contradice su pretensión fundamental.

2. *Profesionalización.* Un fenómeno paralelo a la oligarquización es una clausura de la clase política cuyos miembros tienden a perpetuarse, a convertirse en profesionales de la lucha por el poder. Si tal continuidad les condujera a ser expertos

¹⁶ Vid., FERNANDEZ DE LA MORA, G.: *La partitocracia*; ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977, especialmente, pp. 154 y ss.

¹⁷ MICHELS, R.: *Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*; trad. ingl. 1915, p. 13.

en algún ámbito técnico de la administración, eso podría ser operativamente positivo. Pero el político profesional se considera apto para cualquier ministerio o institución pública; no es un especialista en determinado saber social, sino un intercambiable comodín administrativo que lo mismo está dispuesto a presidir un banco oficial que una red de ferrocarriles o un servicio hospitalario, y a asumir una senaduría, una embajada o una dirección general que indistintamente puede ser, por ejemplo, de correos o de energía atómica. La profesionalización del político partidocrático no suele ser una tecnificación, sino una omnivalencia; es la nuda tendencia a la posesión vitalicia de parcelas de poder. Y la profesionalización da lugar a un cierto corporativismo autoprotector y exclusivamente a una especie de prorrato del monopolio. Todo ello está en contradicción con la pretensión partidista de servir para instrumentar la más amplia participación popular en el ejercicio de la gobernación. Sucede al revés: permanecen difícilmente penetrables los aparatos, lo cual, en algunos casos extremos, da lugar a gerontocracias, como en la URSS, o a dinastías, como en la India.

3. *Crisis de independencia.* Se supone que el gobernante debe actuar en conciencia, para lo cual no puede depender ni moral ni económicamente de nadie. Pero en una partidocracia los candidatos para todos los niveles electorales son propuestos por los partidos, y tanto los aspirantes como los elegidos se deben a las consignas de su patrocinador, el aparato. Incluso cuando la legislación permite candidaturas independientes, su viabilidad es muy escasa por el elevado coste de las campañas publicitarias y la requerida organización de aposentadores, oradores, interventores, escrutadores, etcétera. Pero en el infrecuente caso de que un candidato independiente fuera elegido, su voz no podría expresarse en las cámaras más que algunos instantes, de vez en cuando, a través del grupo mixto y sin respaldo. El diputado independiente es como un profeta que clama en el desierto o un predicador en una comunidad de sordos.

4. *Depauperación de la clase política.* La máxima preocupación de la oligarquía de un partido es asegurarse la fidelidad de aquellas personas a las que recluta para insertarlas en el aparato. Este objetivo se asegura, o bien implicándolas en el peculado y la corrupción, o seleccionándolas entre personas que sólo pueden sobrevivir como instrumentos a la sombra del líder. La consecuencia es que el nivel medio del aparato partidocrático va descendiendo ya moral, ya intelectualmente, ya ambas cosas a la vez. En sus orígenes los partidos se constituyen con gentes notables; pero van progresivamente degradándose hasta que, en el límite, se reducen a unos cuantos demagogos o astutos, y a un séquito de adocenados o conformistas. Los talentos —excepcionalmente alguno alcanza la cúpula— o renuncian o son marginados. En las partidocracias, los individuos superiores no suelen estar en política, sino al margen de ella. Acontece, pues, lo contrario de lo que se supone: los partidos no son organizaciones para promover a los mejores, sino que tienden a una selección a la inversa en la línea de la mediocridad o de la corrupción. Y cuanto menor es la calidad de los altos dirigentes, más disminuye la de los restantes miembros del aparato, porque aquéllos prefieren que sus colaboradores sean inferiores y que se

conviertan en dóciles burócratas. A veces, los electores se preguntan cómo ciertos especímenes humanos han llegado a la política. La explicación está en el espíritu que guía a la partidocracia en los reclutamientos y las promociones.

5. *Eclipse del decoro político*. Se supone que democracia es transparencia y consecuencia a fin de que las bases puedan pronunciarse con un mínimo de razonabilidad. Pero como queda apuntado, la partidocracia se caracteriza por el secretismo en la toma de decisiones fundamentales por los aparatos partidistas, y, sobre todo, por las incoherencias entre lo que se dice y lo que se hace.

La información partidista suele ser mendaz o sesgada. El libro de Revel, *El conocimiento inútil* (1988), aunque anecdótico es un alegato irrefutable. La mentira sistemática es una práctica partidista generalmente aceptada, y las promesas sólo los ingenuos pueden tomarlas en serio. El designio final no es mantener objetivamente informados al censo electoral, sino inclinarle en un sentido, aunque para ello sea necesario desinformarle e infundirle falsas ilusiones.

La primera consecuencia de la mendacidad sistemática es la irracionalidad del voto de los engañados. La segunda consecuencia es que los políticos, aprovechando la mala memoria popular, se ven constantemente movidos a desdecirse ante las conveniencias ocasionales o la fuerza de los hechos consumados. Hay, pues, una casi permanente inconsistencia en el discurso partidocrático. Como uno entre otros, sirve el ejemplo del socialismo español: americanos no, y luego, sí; OTAN no, y luego sí; marxismo sí, y luego no; hispanidad no, y luego sí; autopistas no, y luego sí; energía nuclear no, y pronto sí; nacionalizaciones, primero, y luego privatizaciones; monarquía no, y luego sí; puestos de trabajo sí, y luego no; aborto sí, pero menos; multinacionales no, y luego sí; capitalismo no, y luego sí; ética sí, y luego no; enseñanza privada no, y luego un poco; sindicatos sí, y luego no; neutralismo sí, y luego, no; impuestos directos y luego indirectos, representación orgánica no, y luego concertación social sí; drogas sí pero luego menos; inversión sí, pero se penaliza el ahorro; multiplicación de los valores catastrales y consiguiente gran elevación de tributos, pero luego no; ejército no, pero hay que reconstruirlo para cooperar con la ONU; etcétera.

Las sucesivas y aun simultáneas contradicciones del debate partidocrático terminan difuminando los perfiles políticos colectivos y los personales. En el transcurso de unas semanas hemos visto a partidos comunistas transformarse en socialistas, luego en socialdemócratas y alguno en liberal. El proceso se extiende a los individuos que emigran de partido, es el llamado transfuguismo, que se efectúa sin palinodias ni arrepentimientos. La ambigüedad creada por la falaz polisemia del lenguaje convierte a bastantes políticos en intercambiables. Hay derecho a preguntarse si alguna vez dirán, si no la verdad, por lo menos "su" verdad.

El decoro político es la concordancia de lo que se dice al pueblo con lo que se piensa, de lo que se ha dicho y lo que se dice, de lo que se dice respecto a la cosa pública y lo que se hace. La partidocracia eclipsa el decoro político. El disimulo y el engaño siempre han tenido alguna forma de presencia en la cosa pública; pero eran actitudes coherentes con ciertas concepciones como la de Maquiavelo, que ignoran

el decoro. Lo contradictorio de las partitocracias es que, en éste como en otros muchos puntos fundamentales, su comportamientos es contradictorio con los postulados que dicen servir. Sin decoro político cualquier especie de democracia se convierte en un sarcasmo.

6. *Expropiación del electorado.* Se supone que todos los tipos de populismo tienen que servir a los electores para obtener su voto. Pero la realidad es que en la partitocracia el modo de seleccionar a los candidatos o de plantear los términos de un referéndum reduce las posibilidades del elector a verdaderos mínimos. Y cuando los partidos pactan una fórmula entre ellos, el elector queda automáticamente expropiado y no contempla otra vía de autodeterminación subjetiva que abstenerse, lo cual en la práctica se traduce en un apoyo a la mayoría. Esta es otra de las trampas partitocráticas: el que no vota resulta que es el más consiente. Decide el líder que manipular al aparato central y al local; pero el gobernado, o queda casi totalmente expropiado de sus posibilidades de autodeterminación, o negocia colectivamente para convertirse en un "voto subsidiado" por la Seguridad Social, el empleo comunitario u otra corruptela. Es el retorno a la institución antigua y medieval de la clientela. El pueblo ideal para la partitocracia es el de un mercado atento a los saldos sectoriales, y maleables por la propaganda.

7. *La degradación ética de la sociedad.* Un pueblo que asiste a la corrupción, la hipocresía o la falacia de su clase política tiende, primero, al escepticismo moral y, luego, al amoralismo. Pero es que los demagogos suelen acelerar ese proceso ofreciendo productos mucho más baratos que una enseñanza, unos transportes, unas pensiones o una sanidad excelentes; ese producto gratuito para el Estado es la permisividad que empieza por el circo y, pasando por la pornografía, termina en la droga. De las duras consecuencias que para las personas tienen el permisivismo y la disolución casi ninguno responsabiliza a los gobernantes, muchos se dejan convencer de que es una inexorable consecuencia de la libertad. Es verdaderamente paradójico que los que tratan de disolver la familia incitando a la rebeldía y acusando a los padres de los malos pasos de sus hijos, eximan a los Gobiernos cuando son éstos, como detentadores de los grandes medios de comunicación, de la enseñanza, y del poder en general, los máximos responsables de la moralidad pública. No olvidemos que los canales estatales de televisión son la escuela diaria de millones de ciudadanos. Si desde ella se imparte la subversión de los valores, la sociedad se desvertebra. Pero es que las partitocracias prefieren sociedades indefensas, sin pulso y sin capacidad de reacción, y cuando inducen a la indeterminación ética saben que el débil y el tonto se lo agradecerán y que, además, quedarán convertidos en masa política inerte y amorfa. En los estadios avanzados, ciertas partitocracias emprenden campañas sistemáticas contra aquellas instituciones que, como algunas iglesias, pretenden reconstruir la conciencia moral de los ciudadanos.

8. *El reduccionismo ético.* Las partitocracias sustituyen el *Decálogo* tradicional por algunos mandamientos cuyo incumplimiento sancionan purísimamente.

El primero de los preceptos es que no se puede alterar el sistema constitucional que los partidos se han dado y que usufructúan. Al sistema, sea como fuere, se le

suele otorgar el nombre tabú de democracia. Quien pretenda romper el oligopolio partidocrático es tachado de antidemócrata o de fascista, calificativos a los que se da una significación casi satánica, no sólo intramuros, sino en las áreas de influencia de las internacionales partidistas. El culpable de tal sacrilegio político es anatematizado. Ya sabemos que el vocablo democracia es un océano de equívocos y vaguedades; con tan imprecisa figura de delito se puede condenar al más inocente.

El segundo precepto es pagar los impuestos para que las oligarquías partidocráticas dispongan de fondos para autofinanciarse y para subvencionar a sus clientes. En las partidocracias se acusa de insolentario al que protesta por una tasa, se proscribe al que traslada su capital a otro país menos confiscatorio, y se utiliza argumentos tan absurdos como que gravar más es modernizar o europeizar o purificar o incluso abaratar. Recientemente hemos oído la aberración de que triplicar el valor catastral de los inmuebles reduciría su precio.

El tercer precepto es que los partidos y sus nomenclaturas tienen que vivir, para lo cual necesitan grandes sumas. Una parte de esas cantidades sale de los presupuestos del Estado como asignaciones a los partidos, a los diputados comunitarios, nacionales, regionales, provinciales o municipales. Pero eso no basta y se pretende que el pueblo tolere el cobro de comisiones en las compras, en los contratos de obras públicas, en las recalificaciones de terrenos (verdadera fábrica de moneda), en las concesiones, y en cualquier autorización administrativa. Este tercer precepto es más bien negativo puesto que legitima la detracción de unos dineros públicos que son obtenidos mediante la coacción administrativa o el simple embargo ejecutivo. Es, seguramente, la forma más repulsiva de atraco a mano armada, la ejercida con las armas del Estado y al margen de la legalidad como en el peor feudalismo, pero de magnitud incomparablemente superior.

Todos los demás preceptos, o quedan anulados —se permite la mentira política sistemática, el homicidio de los no nacidos, el escándalo público, etcétera—, o quedan tan atenuados y su vigencia es tan mínima que, por ejemplo, el hurto o la difamación se convierten en conductas generalmente impunes.

9. *La instrumentalización del parlamentario.* El miembro elegido para una asamblea se presenta como el genuino portavoz de los votantes. Pero en las partidocracias se impone la disciplina de partido y, en cualquier nivel, el diputado o concejal ha de pronunciarse como le ordene el líder del grupo. El miembro ordinario de una asamblea puede pensar en su fuero interno, pero no expresar en público otra idea que no sea la consigna partidista; ni en las cámaras, ni ante los medios de comunicación, ni casi en las tertulias por temor a que se filtre su heterodoxia. Una frase de reciente acuñación española describe pícaramente la situación: "El que se mueve no sale en la foto". El desviacionista es expulsado del partido y no volverá a ser incluido en las listas electorales. O la entrega de la palabra y de la voluntad o el ostracismo. De este modo, el miembro de una asamblea, sea nacional o local, no puede ser él mismo, queda instrumentalizado, se convierte, aunque retribuido, en un simple número. Alienación partidocrática o muerte política; ese es el férreo dilema.

10. *La paradoja del transfuguismo.* Es característico de las partitocracias que las candidaturas para todos los cargos electivos sean elaboradas y presentadas por los partidos. Este hecho resulta imprescindible cuando se aplica el sistema de escrutinio proporcional. Sí, además, las listas son cerradas y bloqueadas, es evidente que se vota mucho más al partido que al hombre, casi únicamente al partido. Lo que de hecho recibe el elegido no es un supuesto mandato de la nación, ni siquiera de sus votantes, sino un mandato que habría que llamar "partitocrático", puesto que procede originaria y directamente de la oligarquía partidista que confecciona las candidaturas. Ni siquiera sería un presunto mandato ideológico, ni programático, porque las ideologías políticas están en trance de extinción, y porque los líderes cambian frecuentemente de criterios y rara vez cumplen las promesas electorales. Cuando el así elegido cambia de partido y conserva su nombramiento comete un doble fraude. El primero contra sus líderes que le han seleccionado, no para que piense y obre en conciencia, sino para que les apoye y obedezca. El segundo contra aquellos electores que le hayan votado por creer que merecía la confianza del aparato de un partido.

En España, el Tribunal Constitucional, ha legitimado el transfuguismo en aplicación de la ficción legal de que el diputado representa a la nación. Pero si se reglamentase que quien cambie de partido quede desposeído de su título, se aceptaría la completa despersonalización y la desnuda partitocratización de la representación política, con lo que se llevaría al límite la negación de la independencia del político y la reducción del diputado a un simple número, a la inerte pieza de un mecanismo inexorable.

11. *Devaluación intelectual de las cámaras.* Se supone que las cámaras son deliberantes, para que el enfrentamiento de las diversas razones y la exposición de las distintas perspectivas permitan un raciocinio correcto y una visión completa. Pero la realidad es muy distinta. Las propuestas de la mayoría llegan elaboradas por el gobierno y sus expertos. A la oposición minoritaria se le da unos minutos para que simbólicamente proponga alguna enmienda a la que no se atiende porque carece de viabilidad real. En la hora de la verdad, el portavoz del grupo mayoritario hace la seña afirmativa, negativa o de abstención, y el resto de la cámara podría ausentarse o seguir leyendo los periódicos porque no cuenta. Las asambleas se convierten en ficciones retóricas y, en el mejor de los casos, en cámaras de resonancia cuando algún medio de comunicación de masas quiere hacerse eco de los discursos, extractados según los propósitos de la redacción. Con la disciplina de partido, las cámaras son un espectáculo que podría ser eficazmente sustituido por una pequeña mesa en torno a la cual tomaran asiento los portavoces de los partidos con su número de votos. Sería más operativo; y muchísimo menos costoso que levantar monumentales palacios con grandes burocracias. Por añadidura, se liberaría a los diputados para que pudiesen realizar alguna actividad socialmente fecunda, fuera de sus escaños donde su función es puramente mecánica.

12. *Devaluación política de las cámaras.* La suprema facultad política que teóricamente puede ejercer una asamblea es la de nombrar, deponer y controlar al poder ejecutivo. Pero, cuando en las partitocracias hay un partido mayoritario no

son los diputados los que, de hecho, otorgan o retiran la confianza al gobierno, sino que es éste el que previamente había dado su confianza a las candidaturas y, por lo tanto, se había asegurado su docilidad. Esta situación es consustancial a los regímenes bipartidistas. Cuando el Gobierno está apoyado por una coalición estable, el proceso es algo más complejo, pero sustancialmente invariable. Para que una cámara partitocrática pueda controlar al ejecutivo se requiere una pluralidad de partidos que hacen y deshacen coaliciones ocasionales. Pero, en esta última hipótesis sucede que apenas se gobierna y que puede asumir la gobernación uno de los últimos en las preferencias del censo electoral. En cualquier supuesto la contradicción es inevitable.

No ya la potestad de nombrar y deponer al ejecutivo, que en un sistema de estricta separación de poderes no procedería; ni siquiera subsiste la potestad de control eficaz. Es significativo el frecuente síntoma de que el presidente del gobierno no asista a las sesiones parlamentarias.

13. *Devaluación fiscalizadora de las cámaras.* Los parlamentos, como es el caso de las Cortes españolas, nacieron para limitar los poderes del soberano y, sobre todo, para frenar y encauzar sus apetencias económicas. La cuestión capital a debatir eran los impuestos y esto podía hacerse porque los diputados eran o los contribuyentes mismo o los que los representaban con un mandato relativamente imperativo: pagar lo estrictamente justo y necesario. Los miembros de la asamblea no se identificaban necesariamente con la voluntad del soberano. Pero en las partitocracias, la disciplina de partido transforma a los asambleístas en agentes del líder. La oligarquía gobernante, que es la del partido, aspira a disponer siempre de más dinero. Así se ha llegado a que las cámaras partitocráticas sean, contrariamente a su finalidad originaria, instituciones para aumentar la presión fiscal y la participación pública en el producto nacional; en vez de ser defensores de los contribuyentes, se han convertido en recaudadores. Al gobernado le queda el recurso a la manifestación callejera contra sus "representantes".

14. *Devaluación legislativa de las cámaras.* Las asambleas nacieron también para encardinar al poder ejecutivo, elaborando leyes a las que el propio soberano tenía que atenerse y hacer cumplir. Pero en las partitocracias, la cámara se ha transformado en el lugar donde la mayoría partidista se limita a revalidar formalmente los textos que la oligarquía de su partido ha decidido convertir en ley. La idea inspiradora de esas normas suele nacer de los líderes, la formulan sus consejeros, pero los miembros de las asambleas ni siquiera tienen la obligación de leerlas. Las cámaras han dejado de ser legisladoras, se han transformado en una especie de notaría colectiva donde se da fe pública de lo que se ha decidido en otro lugar.

Pero las asambleas no sólo han perdido, de hecho, el poder legislativo, es que, de derecho, han cedido el poder reglamentario a los Gobiernos, los cuales, mediante decretos o simples órdenes, dictan preceptos de tan colosal trascendencia como la política monetaria. La contención o desencadenamiento de la inflación, que es una facultad de simple rango ministerial, equivale a dejar en libertad a un gobernante para confiscar los ahorros monetarios o reducir los salarios o las rentas de capital

reales mediante un telefonazo al Banco emisor. Es más, puede confiscar las rentas de generaciones venideras mediante emisiones de deuda pública exterior o interior, destinadas al consumo.

En las partitocracias la capacidad legislativa de las cámaras tiende a decrecer hasta anularse.

15. *Irresponsabilidad del gobierno.* Se supone que en el periodo comprendido entre dos elecciones generales, el gobierno responde de sus actos ante la cámara; pero esto no sucede en las partitocracias donde hay una mayoría estable. El Gobierno puede hacer caso omiso de la oposición e incluso puede caer en el peculado más evidente y vetar toda investigación política. La existencia de un rodillo parlamentario conlleva la real impunidad de un Gobierno que esperará el fácil olvido de las multitudes para someterse a la relativa censura de una elecciones generales en las que los gobernados tengan una cierta posibilidad de removerle.

Y cuando los votantes destituyen a un gobierno no pueden condenarle puesto que teóricamente fueron ellos mismos los que lo llevaron al poder. La irresponsabilidad de las oligarquías partitocráticas es absoluta ya que esgrimen la supuesta exigencia del mandato recibido del pueblo soberano.

16. *Politización de la administración.* La administración se politiza cuando los funcionarios públicos actúan en función de su adscripción partidista y no aplican estrictamente el ordenamiento jurídico y la equidad, es decir, se convierten en una prolongación del aparato de su partido, permanente, retribuida con fondos públicos, y detentadora de parcelas de poder.

La oligarquía partitocrática en el gobierno puede politizar la administración limitando el acceso a sólo los afiliados o simpatizantes, y coaccionando a los demás con retribuciones y ascensos arbitrarios. La tentación de utilizar ambos mecanismos es irresistible para la oligarquía partitocrática gobernante por tres poderosos motivos: extiende su poder a todos los niveles del Estado, lo mantiene incluso en la hipótesis de que pierda las elecciones, y retribuye a sus adictos. Es una especie de nepotismo colectivo.

Pero una administración politizada es, por definición, parcial, o sea injusta: interpreta los reglamentos o toma decisiones discrecionales en la línea de su partido. Además está dividida entre los favorecidos y los postergados, lo cual disminuye su eficacia, a veces, hasta niveles bajísimos. Finalmente produce la desmoralización, lo cual induce al desinterés y al cohecho.

Los problemas administrativos que se politizan no suelen resolverse racionalmente, sino ideológicamente, y por lo tanto, de modo deficiente.

La tendencia partitocrática a politizar la Administración puede reducir a mínimos la operatividad del Estado, y aparecen la economía sumergida y las instituciones paralelas. Es una de las grandes contradicciones del modelo.

17. *Fusión de poderes.* Se considera que es deseable que el poder judicial sea independiente para que el Derecho pueda ser aplicado a todos sin discriminación, incluidos el gobierno y el resto de la administración. Desde los más remotos tiempos se entiende que no se puede ser juez y parte. La gran aportación de la

Escuela de Salamanca a la civilización es que todos, incluso el soberano, están sujetos a las leyes.

Y para que la independencia del poder judicial no esté mermada o anulada por normas que el poder ejecutivo dicte en su propio beneficio, se considera que el poder legislativo debe ser independiente del poder ejecutivo. Este raciocinio milenario lo desarrolló Montesquieu y, desde la primera Constitución se ha tenido por un principio fundamental del Estado de Derecho.

En las partitocracias, como queda apuntado, el poder ejecutivo asume, de hecho, el poder legislativo y tiende también a influir en la interpretación y aplicación de las leyes especialmente en las instancias superiores. El modo más eficaz de lograr esto último es intervenir en el nombramiento y la remoción de los magistrados. La independencia del poder judicial se protege cuando se entrega a los propios jueces el autogobierno de la magistratura, de acuerdo con los reglamentos que aprueben y los órganos corporativos que constituyan. En cambio, se camina hacia la dependencia del poder judicial cuando el órgano supremo que selecciona a los jueces es controlado por el ejecutivo. Este control puede ejercerse ya directamente desde el Gobierno, ya indirectamente a través del Parlamento en donde el Gobierno tiene mayoría. Cuando el partido mayoritario designa a todos o a la mayor parte de los miembros del órgano de administración de la magistratura (en España el Consejo Superior del Poder Judicial), la justicia será mejor o peor según sea el respeto del Gobierno hacia el Derecho y la equidad; pero no será independiente.

La subordinación se completa si, donde existe un Tribunal Constitucional que, además, admita recursos de amparo, los miembros de esta inapelable corte no son vitalicios y son directa o indirectamente designados por el partido mayoritario o por los partidos en función de su representación parlamentaria.

En tales casos la dependencia de las personas de los magistrados en todas las instancias está comprometida por su origen y por sus esperanzas de permanencia o promoción.

La experiencia de algunos países permite afirmar que la partitocracia tiende a controlar la instancia jurídica suprema y el órgano que designa y remueve a los jueces. En tal caso, la función jurisprudencial depende del poder ejecutivo, y la independencia de los jueces está hipotecada por el origen partidista de su nombramiento y por sus oportunidades, también partidistas, de ascenso o continuidad.

La partitocracia tiende a la asunción de todos los poderes, a la más o menos confesa adscripción del judicial al ejecutivo y, por lo tanto, a la politización de los jueces y a la pérdida de su independencia y objetividad. Es la negación del Estado de Derecho porque deja al gobernado desarmado ante el error o el dolo administrativos y ante el abuso de autoridad. La fusión de los tres poderes en un ejecutivo partidista es lo que los clásicos denominaban tiranía. En una dictadura que, como las romanas, respete la independencia de los jueces, habrá más garantía de equidad que en una partitocracia que controle la función legislativa y la judicial. Después de la anarquía, unos tribunales parciales es lo más grave que puede sucederle a una comunidad política.

IX.- LA ANTINOMIA DE LA ACCION CONCERTADA

Fue en Italia donde, a iniciativa de Mussolini, se firmó el primer acuerdo entre asalariados y empresarios, el llamado Pacto del Palacio Vidoni (1926), avalado por el Estado. Más tarde, en junio de 1936, se firmó el "Accord Matignon" entre la Confederación General de la Producción Francesa y la Confederación General del Trabajo bajo la presidencia del jefe del gobierno, el socialista Blum. A este acuerdo extraparlamentario entre corporaciones, el Estado le reconoció fuerza normativa. Pactos similares se generalizaron después de la II guerra mundial en varios países, incluida la España de la II Restauración. ¿Cómo explicar tan importantes intervenciones corporativas en una partitocracia?

a) *El neocorporativismo*. Desde 1970, no ha cesado de desarrollarse una corriente politológica que se autodenomina neocorporativismo¹⁸ cuyos portavoces más destacados han sido P.C. Schmitter y G. Lembruch. La preocupación fundamental de estos y otros autores ha sido encajar, dentro del esquema contemporáneo de partitocracia, el decisivo hecho de la "acción concertada" entre sindicatos y patronales con eventual presencia gubernamental.

Los esquemas neocorporativistas han sido objeto de múltiples críticas y de intentos de conciliación y superación. Un resumen del estado de la cuestión y un ensayo de síntesis es el libro de P.J. Williamson: *Varieties of corporatism. A conceptual discussion* (Cambridge, 1985). La constante intención del autor es salvar la posición hegemónica de un Estado administrado por los partidos, y propone la promulgación de "normas que limiten el alcance de la negociación o regateo ("bargaining") y desvíen dicho proceso negociador con las corporaciones a favor del Estado dominante".¹⁹ Se sobreentiende, pues, que dicho Estado reviste la forma, ahora prevalente, de una partitocracia.

En la mayoría de los llamados neocorporativistas, obsesionados por no parecerse a los corporativismos autoritarios, como el portugués de Salazar, se da la contradicción de que, por un lado, no pueden negar la existencia y la operatividad de los libres pactos interconfederales en una gran parte de Europa occidental y, por otro, quieren salvar la prepotencia de unas Administraciones exclusivamente nacidas de las confrontaciones electorales entre los aparatos de los partidos. Se resisten a admitir que un sindicato o una patronal posean una legitimación representativa comparable a la de un partido. Y, consecuentemente, caen en un corporativismo que no es autoritario porque no viene organizado por el Estado; pero que en cierto modo lo es porque las corporaciones ocupan, por precepto legal, una posición marginal y subordinada ante el Estado.

¹⁸ Vid., mi estudio "Neocorporativismo y representación política"; en *Razón Española*, núm. 16, marzo de 1986, pp. 133-178.

¹⁹ WILLIAMSON: *op. cit.*, p. 184. También COX, A., *et. al.*: *The corporate State*; Cambridge, 1988, especialmente p. 23.

b) *Contractualismo frente a organicismo*. Hay dos concepciones de la sociedad que no son compatibles: la organicista que se remonta a los estoicos, y la contractualista que se inicia con la escolástica medieval. El contractualismo lo formularon en su versión moderna Locke y Rousseau; y el organicismo contemporáneo lo teorizaron los idealistas alemanes. Ambos modelos no han cesado de ser reelaborados hasta nuestros días, si bien el organicismo, falsamente vinculado en nuestro siglo al Fascismo italiano, atravesó una etapa de proscripción política entre los vencedores de la II guerra mundial hasta que, en la década de los setenta, la realidad impuso una reconsideración académica de la cuestión.

La concepción de la sociedad es un esquema previo a los modelos políticos. Y las grandes dificultades teóricas con que se han encontrado los neocorporativistas arrancan de su pretensión de compatibilizar una idea individualista de la sociedad con el reconocimiento de la funcionalidad política de los cuerpos intermedios y, concretamente, de las corporaciones.

El organicismo afirma que la sociedad no es algo que los individuos crean libremente de la nada; no es el resultado de un contrato suscrito por unas personas que antes se encontraban mutuamente aisladas. El organicismo, apoyado en la experiencia universal, proclama que todo hombre nace en una sociedad que primitivamente fue familiar o tribal, y que hoy suele ser "nacional" o cosmopolita. La sociedad es algo que el hombre se encuentra como previamente dado, y de ella recibe una cultura que le permite recorrer en pocos años los treinta laboriosos milenios que separan al primer hombre de Cromagnon de nosotros, sus directos e inmutados descendientes actuales. Ciertos individuos privilegiados pueden ir lentamente redimensionando y perfeccionando esas sociedades; pero ésta no es una acción esencial, sino accidental. Nadie crea la sociedad, sino que la van transformando las aristocracias de la inteligencia de modo lento, discontinuo y, a veces, errático.

Opuestamente, el contractualismo afirma que unos individuos solitarios que se encuentran en un supuesto estado de naturaleza —lo más parecido sería el imaginario Tarzán o los discutidos "niños lobo"— se reunirían para contratar una reglas de convivencia. Otros individuos, que podríamos calificar de "robinsónicos", se irían adhiriendo al pacto de los anteriores o constituyendo otras sociedades. Y así sucesivamente. Esta hipótesis, que no ha confirmado ningún documento histórico ni ninguna experiencia antropológica, y que, por tanto, es una pura ficción, sirve para fundar la democracia inorgánica. Es una construcción imaginativa, útil para justificar el modelo constitucional de nombrar gobernantes y de adoptar decisiones por el sufragio directo, único e igual de los gobernados. Si la sociedad sólo nace de un contrato, son los contratantes los que pueden aplicar sus cláusulas y, eventualmente, modificarlo. Es la traslación al derecho público de la normatividad de las sociedades mercantiles de derecho privado, con la particularidad de que cada socie de la "polis" sólo puede tener una acción.

Si, como anteriormente quedó señalado, se renuncia a la concepción contractualista de la sociedad, el modelo democrático inorgánico deja de ser una deducción

obligada y se convierte en una regla de juego puramente arbitraria y, por lo tanto, éticamente neutra y potestativa.

c) *Partitocracia frente a corporativismo*. A la concepción organicista de la sociedad corresponde un modelo corporativista de la representación y del Estado. Porque si el individuo nace en una serie de círculos sociales más o menos concéntricos (familia, municipio, región, país, confederación Humanidad) y se sitúa en unos círculos funcionales según su actividad (iglesias, gremios y corporaciones de todo tipo), no cabe la aplicación de la normativa de las sociedades contractuales mercantiles a las sociedades políticas naturales. Ni los individuos elaboran los estatutos de las sociedades en que nacen, ni todos poseen un voto único e igual, ni se relacionan directamente con la soberanía, ya que llegan a ella a través de los cuerpos intermedios.

La concepción organicista de la sociedad justifica un modelo constitucional en el que incluso los supremos órganos representativos no se designan por la asamblea general de los ciudadanos, sino por la escalonada intervención de los cuerpos sociales intermedios, entre ellos, los sindicatos. Este modelo elimina el monopolio representativo que los partidos detentan en las democracias partitocráticas y que les permite ser los que designan las candidaturas en los diferentes niveles, sobre todo en el estatal. Pero, como a pesar de los intentos de anularlos que se suceden desde la revolución francesa, los cuerpos intermedios subsisten y, últimamente se han organizado en poderosas confederaciones de asalariados y de empleadores, se ha replanteado con creciente agudeza la cuestión de encontrar una salida teórica y práctica a esa realidad.

La primera fórmula arbitrada por los partitócratas es alojar a los representantes de las corporaciones en un Consejo Económico y Social, simplemente consultivo, con lo que el efectivo poder continúa en las instituciones controladas por los partidos, como el gobierno y sus cámaras legislativas. Las corporaciones informan y asesoran, pero no pueden resolver. Es una especie de "apartheid" político: los partidos son agrupaciones de primera clase, las corporaciones lo son de segunda, sin derecho a voto.

Otra fórmula es que el Estado invite a las corporaciones a pactar limitaciones en el incremento de salarios, en la productividad, en la creación de empleo, en los seguros sociales, etcétera. Es el caso de los llamados acuerdos interconfederales como, por ejemplo, el AES español de 9 de octubre de 1984 o el ASA válido para 1989-1990 en Aragón. En tales acuerdos, el Estado puede permanecer como simple observador o como árbitro. Incluso cuando el Estado se ve obligado, de hecho, a endosar los acuerdos de las corporaciones pierde capacidad de decisión en ciertos ámbitos; pero los partidos siguen monopolizando el Gobierno, las cámaras y otras instituciones.

En ambos supuestos, el esquema contractualista se desmorona puesto que el Estado partitocrático tácitamente reconoce la legitimidad de los poderes corporativos. Es imposible dar coherencia lógica a tal situación. Los esfuerzos de los neocorporativistas tropiezan con una contradicción: contractualismo individualista u

organicismo, corporativismo o partitocracia. Si el único poder legítimo es el de los elegidos por sufragio universal a través de los partidos, ¿cómo se puede reconocer un poder político a los representantes designados por grupos y mediatamente, ya entre sindicalistas, ya entre empresarios?, ¿cómo se puede convertir en norma de validez general un acuerdo entre determinadas corporaciones al margen del parlamento?

El dilema es insuperable para el contractualismo partitocrático; pero no para el organicismo corporativo. Desde esta última perspectiva, los partidos políticos podrían continuar operando; pero no como monopolistas de la representación, sino como corporaciones más o menos ideológicas en paralelo con corporaciones de estrictos intereses. Entonces todas las corporaciones tendrían acceso a las instituciones políticas, y los partidos no conservarían su actual posición privilegiada. Es evidente que se resistirán a perder el control absoluto que han logrado en algunas sociedades, al cabo de dos centurias. Antes de abdicar del mayorazgo político aceptarán cualquier contradicción teórica y limitaciones fácticas de poder.

d) *Lo oficial frente a lo real.* En las sociedades avanzadas no sólo hay una economía sumergida que recurre a la clandestinidad para protegerse de reglamentos e impuestos difíciles de soportar; hay también la política sumergida de los grupos de presión, de los sindicatos y de las asociaciones empresariales. En tales países, ni las estadísticas oficiales reflejan la realidad económica, ni las instituciones partitocráticas ejercen los poderes que nominalmente se atribuyen.

En Suecia y, sobre todo, en Austria el corporativismo va sustituyendo, de hecho, a la partitocracia, es decir, la sociedad real sale del ostracismo a que la tenía condenada el exclusivismo oficial de las oligarquías partitocráticas. Se atribuye a un gran empresario italiano la sentencia: "Que los partidos se entretengan con sus poltronas, sus discursos, sus nóminas y sus corruptelas mientras nosotros, a sus espaldas, construimos el progreso".

El argumento se va convirtiendo en verbalismo, el modelo en teatro, la Constitución en formalidad, y el supuesto imperativo ético en simple opción discrecional. Lo ficticio puede instalarse en la antinomía; lo real no.

X.- CONCLUSIONES

1. Hay partidos y gobernantes partidistas con niveles éticos diferentes, y hay partitocracias a las que se ha frenado en su espontáneo proceso evolutivo. No se trata aquí de regímenes concretos, sino de un modelo dinámico y genérico.
2. Una democracia es una oligarquía donde la mayoría de los votantes tiene, de vez en cuando, la posibilidad de derrocar al gobierno.
3. El criterio de la mayoría no permite adoptar decisiones públicas razonables.
4. El voto mayoritario de una masa no se identifica con lo justo y, con frecuencia, tiende a contradecirlo.

5. La realidad de las democracias no se corresponde con sus postulados ideológicos, sino que los contradice.
6. La legitimidad de origen es formalista mientras que la legitimidad de ejercicio es sustantiva.
7. Democratismo y liberalismo no son dinamismos convergentes.
8. Una partitocracia es una oligarquía en que los partidos monopolizan la representación política. Las partitocracias tienden a eliminar a los políticos independientes, a depauperar a la clase política, a expoliar al electorado, a degradar la moral social, al reduccionismo ético, a la instrumentalización del parlamentario, a la devaluación intelectual, política, fiscal y legislativa de las cámaras, a la irresponsabilidad del gobierno, a la politización de la administración, y a la subordinación del poder judicial al ejecutivo, lo que implica la destrucción del Estado de Derecho. La partitocracia, en suma, tiende a contradecir en la práctica los ideales que preconiza; es la especie de democracia de pronóstico más negativo cuando se la deja entregada a su dinamismo propio.
9. La reaparición del corporativismo inherente a los pactos interconfederales está en contradicción con la pretensión partitocrática de monopolizar la representación política.

XI.- RECTIFICACIONES

Las contradicciones lógicas, ideológicas y empíricas que pone de manifiesto la crítica interna del modelo democrático sólo pueden resolverse con la simple renuncia a los postulados, es decir, reconociendo que las diferentes especies de oligarquía arbitrada periódicamente por la mayoría de los votantes no responden ni a un principio de racionalidad ni a un imperativo ético, y admitiendo que se trata de una regla arbitraria cuya conveniencia dependerá de su probada adecuación a las circunstancias para mantener un orden social con un nivel de justicia y prosperidad a la altura del tiempo. Bastaría, pues, archivar la aún reiterada predicación de que quien no crea en la partitocracia como dogma matemático y moral está en pecado.

Admitido el carácter puramente discrecional y mediático del modelo, toda la cuestión se reduce a revisar la variante partitocrática para ir eliminando lo que la experiencia demuestra que contradice los fines para los que se constituye el Estado.

Que gobierne el pueblo no es deseable; pero sobre todo, no es posible. Que los gobernados participen excepcionalmente en la adopción de decisiones públicas, y periódicamente en elecciones para deponer sin violencia a una oligarquía gobernante es factible y deseable para reducir los riesgos de tiranía o de revolución. Pero uno de los sistemas claramente inadecuados para acercarse al bien común es la partitocracia por los motivos ya descritos. No creo que fuese operativo retornar a un modelo como la oligarquía arbitrada por un monarca de supuesto derecho divino.

Tampoco es suficientemente racional el recurso al sorteo al que tanto acudían los antiguos griegos. Pero pienso que, por insuficiente nivel de racionalización media, aún no es factible una autoselección inmanente de la clase política como se realiza la de la comunidad científica, es decir, la logarquía o Estado de razón.

Hay que partir de lo existente. Dentro de la oligarquía arbitrada por la mayoría de los votantes caben especies y tipos tan opcionales como la partitocracia; pero más adaptados a la realidad y a los objetivos de la Humanidad. Podría empezarse introduciendo correctivos en la partitocracia para que, en vez de continuar avanzando hacia zonas de peligro, rectificara el rumbo. Algunas sociedades ya lo están haciendo.

Y como en los instrumentos lo que interesa es su precisión operativa, todo lo que sea debatir la configuración de ese formidable instrumento que es el Estado sólo tiene sentido práctico si se desciende a dimensiones relativamente pequeñas. En los regímenes partitocráticos más degenerativos podría introducirse, por ejemplo, algunos correctivos sin que el orden de enumeración implique prioridad cronológica o valorativa.

XII.- CORRECTIVOS

1. Independencia recíproca del poder judicial, del legislativo y del ejecutivo.
2. Democratización interna y transparencia financiera de los partidos, ambas reguladas por ley, y efectivamente controladas por el poder judicial.
3. Ruptura del monopolio partitocrático de la representación facilitando las candidaturas independientes, prohibiendo la disciplina de partido, y asegurando el voto secreto en todas las asambleas.
4. Promoción de otras formas de canalización de la representación política de intereses a través de los cuerpos sociales intermedios —sindicatos, corporaciones, etcétera— con un peso no inferior a la representación estrictamente partitocrática.
5. Recurso frecuente al referéndum en términos redactados claramente e imparcialmente por el poder judicial y con una participación popular mínima determinada para que sea válido.
6. Selección escalonada de los candidatos a cargos electivos por las bases de los respectivos cuerpos intermedios, sean partidos o corporaciones.
7. Circunscripciones electorales unipersonales o, al menos, listas abiertas.
8. Fiscalización escrita anual del patrimonio de los miembros de la clase política, conformada por jueces.
9. Fijación de límites constitucionales a los poderes hacendísticos del Gobierno prohibiendo, salvo en caso de guerra, el déficit, los impuestos confiscatorios, la política monetaria inflacionista, y la emisión de aquella deuda pública que no vaya destinada a inversiones rentables capaces de amortizarla en sus plazos.

10. Exigencia de mayorías de dos tercios para la legislación presupuestaria y fiscal.
11. Rigurosa normativa urbanística y de contratación por las administraciones públicas.
12. Constitución de los órganos de selección y promoción de los jueces por el propio poder judicial con preceptiva inamovilidad de los magistrados, salvo a petición propia y según reglamentos estrictos.
13. Incapacitación vitalicia para el ejercicio de cualquier función política al que mienta públicamente en materia de su competencia, incumpla un compromiso electoral o incurra, directa o indirectamente, en peculado o tráfico de influencias.
14. Selección de todos los funcionarios públicos por oposición, y necesidad de que, excepto los electivos, los altos cargos ministeriales sean designados entre funcionarios de los respectivos cuerpos que reúnan ciertas condiciones de antigüedad y méritos, según baremos objetivos.
15. Tipificación como delito de toda noticia inductora a error o falsa dada por un medio de comunicación de masas que no sea espontáneamente rectificadada de inmediato, e incapacitación vitalicia del responsable para ejercer la función informativa.
16. Los cargos políticos electivos serán incompatibles con cualquier otra actividad, excepto las no lucrativas y la administración de los bienes propios. Se limitará, según los niveles, el número de reelecciones.
17. Ningún cargo político electivo será retribuido, aunque podrá disponer, según su rango, de un límite de gastos de representación que habrán de ser documentalmente justificados ante la Inspección de Hacienda, y los datos serán puestos anualmente a disposición del público. Por el Presupuesto del Estado se pagará a esos políticos electivos, hasta un límite máximo, las nóminas que, antes de su elección, percibieran de entidades públicas o privadas donde pasarán a la situación de excedentes con derecho a retorno. Quienes no pudieran acreditar sus ingresos anteriores, percibirán el triple del salario mínimo interprofesional, libre de impuestos.
18. El Estado debe reducir sus actividades a las que no puedan realizar los ciudadanos y los cuerpos sociales intermedios; es el principio de subsidiariedad.

XIII.- CODA

Cuando una democracia ha ido evolucionando hasta transformarse en una partidocracia, resulta muy difícil invertir el proceso y evitar el creciente despotismo partidista. La motivación es obvia, los partidos tienden a incrementar su poder y no a reducirlo. El hombre de partido generoso es excepcional, ya porque no le dejan,

ya porque tiene que defenderse de la traición. El monopolio conjunto de la representación política y de unos Presupuestos crecientes es un privilegio al que las oligarquías no renuncian sin fortísima resistencia. Pero esto no significa que la partitocracia sea irreversible; ningún modelo de gobierno lo ha sido. Las partitocracias del periodo de entreguerras entraron en crisis, aunque, luego, se reinstauraron e incluso se radicalizaron. Ahora, las monopartitocracias marxistas están siendo sustituidas por otros sistemas. Es un problema de eficiencia, de intelectuales críticos y no pastueños, y, finalmente, de opinión pública.

El dinamismo degenerativo de una partitocracia sólo se puede rectificar razonando sobre los datos. Como todo.²⁰

²⁰ Comunicación solicitada para la XXXIX Reunión de Amigos de la Ciudad Católica, Poblet, 12 de octubre de 1990, y parcialmente publicada, en *Verbo*, núm. 291, enero, 1991, pp. 53 y ss.