

LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL ESTADO MODERNO

Por FRANCESCO LEONI

SUMARIO

1. Presupuestos históricos de la génesis del partido. Del Estado absoluto al Estado de derecho.—2. La dinámica histórica del partido: de los «partidos políticos» al desarrollo parlamentario.—3. La dinámica entre el Estado y los partidos: el desarrollo de los partidos extraparlamentarios.

1. PRESUPUESTOS HISTORICOS DE LA GENESIS DEL PARTIDO. DEL ESTADO ABSOLUTO AL ESTADO DE DERECHO

Para poder analizar mejor el momento histórico en el que se forjaron los presupuestos para el surgimiento de los partidos en sentido moderno, esto es, el período en el cual se produjo el tránsito del Estado absoluto al Estado de derecho, no tanto en cuanto cambio de régimen político-jurídico, lo que resulta de difícil definición en términos temporales, sino como especie de mutación en el pensamiento, en la mentalidad de los ciudadanos, y, en general, de los hombres, creemos que resulta útil referirnos a estas dos realidades estatales.

En primer lugar, siguiendo la opinión de Pasini (1), conviene señalar que el Estado absoluto aparece con el atributo de absoluto precisamente porque el poder en el que se asienta, y que consigue estructurar y organizar toda la sociedad, que permanece tosca y primitiva, es un poder absoluto, no limitado: un poder como pura fuerza.

Y podía ser de otra manera porque necesariamente la vía del progreso

(1) D. PASINI, *Stato-governo e Stato-società*, págs. 69 y sigs.

humano y, en particular, del social, no podía iniciarse más que a partir de aquel primero, pero esencial, estadio.

Naturalmente, quien gobierna tiene la posibilidad de tener todo el poder en su mano y, en consecuencia, el de dirigir y guiar a la sociedad de acuerdo con sus propias ideas y fines: el soberano de entonces resulta algo netamente diferente de lo que hoy entendemos por monarca, por jefe.

Y en la base de esta diversidad de concepciones se encuentra la idea de soberanía: nadie en aquellos tiempos lejanos se sentía, con el resto de los consociados, detentador de esa soberanía que hoy, sin embargo, todos, incluso los Estados totalitarios, admiten sin discusión que pertenece al pueblo.

Al rey, pues, además de poseer el ejercicio de la soberanía, y, en consecuencia, el poder soberano, se le reconocía como titular de esa soberanía; él era el único, como rey, que lo podía todo, que poseía todo derecho, que no se hallaba vinculado por ningún deber.

Todo lo que se hacía en favor de los súbditos se debía atribuir a su magnanimidad, a su generosidad —nada se hacía porque fuera debido— y los súbditos estimaban que nada podían solicitar como derecho propio.

Sin embargo, semejante estado de cosas cambia poco a poco: el arribismo de nobles y ricos comienza a sacudir los cimientos de ese sistema político y de esa concepción mental. Los reyes se sienten menos libres a la hora de ejercer sus poderes al verse ligados por vínculos económicos a las clases acomodadas, las cuales cada vez dejan sentir más su propio peso: los súbditos, aunque todavía, por el momento, en número muy restringido, comienzan a adquirir valor e importancia para el rey, quien los necesita para la cobertura de los gastos bélicos.

De este modo, aquellos primeros súbditos que lograron hacer sentir su peso porque eran ricos o nobles, consiguieron, poco a poco, arrancar las primeras garantías y los primeros límites al poder soberano.

Ciertamente, en un primer momento, semejantes concesiones permanecieron como beneficio exclusivo de aquellas clases privilegiadas que habían logrado obtenerlos; el pueblo no se benefició y permaneció a merced de la política y de las ideas del rey.

Pero también entonces, aún cuando estas garantías eran pertenencia exclusiva de las élites aristocráticas, de algo ciertamente se benefició el pueblo, y es del hecho, fundamental, de que en su mente comenzara a resquebrajarse, de manera lenta pero incontenible, la idea de su absoluta dependencia del rey.

De este modo comenzó a abrirse camino una mentalidad nueva, que elevaba al súbdito a la condición de ciudadano y le convertía en detentador

de derechos y de exigencias a los cuales, precisamente en cuanto hombre, no podía renunciar.

Desde el momento en que el súbdito se sintió oprimido por el poder absoluto del soberano, desde que concibió la idea de querer ser gobernado por las leyes que el mismo quisiera y que garantizaran sus derechos inalienables frente al arbitrio y la fuerza de quien gobernase, desde aquel momento, el Estado absoluto avanzó hacia su decadencia, tanto política como ideológica, para dar paso al nuevo Estado de derecho.

Las revoluciones, las luchas, los estragos que la historia de este período enumera, no nacieron de otro sentimiento sino de la firme y decidida voluntad de todos los consociados, considerados hasta entonces como simples «súbditos», para que se les reconociera como ciudadanos frente al rey.

El Derecho, y por consiguiente el Estado, se convierte de este modo en el baluarte de la legalidad: el pueblo asume su propia conciencia, su voluntad: el pueblo se convierte en un personaje que intenta expresar, y cada vez con mayor vigor, su personalidad.

2. LA DINAMICA HISTORICA DEL PARTIDO: DE LOS «PARTIDOS POLITICOS» AL DESARROLLO PARLAMENTARIO

En este punto estimamos oportuno referirnos a cuál ha sido la evolución de los partidos o, mejor, la de sus manifestaciones embrionales, antes del Estado de derecho.

A tal fin, parece conveniente, antes de cualquier otra y más específica consideración, investigar en la naturaleza humana el motivo que propició el nacimiento de los partidos.

Al igual que el resto de las manifestaciones humanas, también la génesis de los partidos enlaza, de hecho, con una característica de la naturaleza humana, en concreto con la exigencia, innata al hombre, de actuar en comunión con los demás con el fin de lograr determinadas finalidades.

Esta aspiración, esta voluntad de los individuos que tienden hacia un ideal, no es más que la manifestación concreta de aquel principio de libertad propio de la naturaleza humana.

Observa al respecto De Tocqueville (2) que «après la liberté d'agir seul, la plus naturelle à l'homme est celle de combiner ses efforts avec les efforts des ces semblables et d'agir en comun»; lo que, obviamente, también tiene

(2) A. DE TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, cap. XII.

valor en el terreno político, a fin de que el hombre, que actúa en el mismo, pueda realizarse y desarrollar una actividad propia.

En efecto, de acuerdo con la tesis de Valitutti (3), para el origen y desarrollo de un partido político, es indispensable que las dos libertades —la de actuar en solitario y la de actuar en compañía— subsistan y coexistan, sin poderse concebir la formación de grupos políticos en un mundo en el que se impidiera al hombre la libertad de obrar solo o con los demás.

Estas dos libertades se convierten en el fundamento del partido político, el cual, de acuerdo con lo expuesto, se identifica con la libertad de obrar en común, obviamente, cuando ya exista en el mundo político, en el que se genera, la libertad de obrar solos.

Aparece así fácilmente demostrada la necesidad de este sustrato indispensable para la formación del futuro partido político: cuando el hombre se considera y se comporta como individuo libre, puede escoger y realizar la libertad del grupo, en el cual operará no con una libertad singular sino común: si el hombre, por el contrario, no es libre individualmente considerado, no está en disposición de querer y de realizar lo que les viene impuesto por parte de quien es libre.

Hay quien, como S. Valitutti (4), sostiene que existen facciones políticas también en la hipótesis de que falte libertad a los ciudadanos; a tal fin, el autor arriba mencionado, pone como ejemplo la formación de partidos políticos entre los cortesanos, constatando que tal realidad parece innegable aún en el caso de que los partidos políticos fueran ilegales, dada la forma dictatorial del poder.

En contra de esta tesis, que puede considerarse como un ejemplo límite, se advierte, por parte de G. Bluntschli (5), que normalmente allí donde se carece de vida política, y por tanto de libertad, el desarrollo de las diferentes facciones políticas se ahoga artificial y duramente.

Tras estas premisas de orden ideológico, al examinar más atentamente cuál ha sido la dinámica del asunto tratado a través de los tiempos, a partir del fenómeno «partido político», parece necesario adelantar que existen dos criterios de análisis.

El primero de tales criterios, utilizando el término latino *pars* en su significado más general, asegura que, aún en las épocas más remotas del mundo antiguo, se puede apreciar una existencia embrional de partidos cada vez

(3) S. VALITUTTI, *I partiti politici e la libertà*, Roma, 1966, pág. 27.

(4) S. VALITUTTI, *op. cit.*, pág. 34.

(5) G. BLUNTSCHLI, *La politica come scienza*, Nápoles, 1887, pág. 407.

que se enfrentan «partes», es decir, grupos políticos diferenciados en lucha entre ellos.

De este modo, entrarían dentro del área del partido político ejemplos muy dispares: se podría, por tanto, «incluir bajo una misma etiqueta —escribe Colombo (6)— a los grupos de poder enfrentados de la Roma republicana, como el 'partido de César' y el 'partido senatorial', o bien a las facciones medievales de güelfos y gibelinos, bien a los movimientos antagónicos que aparecieron durante las guerras de religión, como el 'partido de los protestantes' en la Dieta de Spira de 1529 o el 'partido católico' y el 'partido hugonote' en la Francia del siglo XVI.»

La tesis que se reconduce al segundo criterio, adelanta, por el contrario, reservas explícitas, puesto que, con un uso un tanto indiscriminado del término «partido», se termina por comparar entre ellos realidades políticas tan lejanas en el tiempo que resultan objetivamente incomparables.

De hecho, esta segunda tesis apunta la oportunidad de restringir el área de análisis a unos límites más estrechos de manera que se destaque la modernidad del fenómeno partidista: en el fondo, de lo que trata es de distinguir dentro de la política cuáles son las verdaderas formaciones políticas.

Desde este punto de vista, el partido no representa a cualquier agrupación surgida quizá de un movimiento espontáneo, sino que, por el contrario, el partido se define como una institución política específica, que tuvo su génesis, históricamente individualizada, en la afirmación del Estado de derecho, del Estado parlamentario y en el sucesivo proceso de democratización de la vida política.

«Los partidos —continúa Colombo (7)—, de este modo, además de ser una 'constante' en la historia de las luchas políticas de cada país, constituyen un 'momento' preciso en el desarrollo del Estado representativo, que corresponde sobre todo a la fase contemporánea de la vida política.»

El partido, entendido como una moderna institución, encuentra una primera pero clara expresión en el ámbito parlamentario: en efecto, confirmando siempre la enseñanza aristotélica acerca de la realidad del poder político que, dentro de una sociedad organizada, divide a los consociados en unos pocos gobernantes y muchos gobernados, en la época moderna, a partir del siglo XVII, se desarrolla la idea de que el poder político no tiene un origen sagrado y divino, contrariamente a lo que sostenían los partidarios del absolutismo; estos últimos se ajustaban de ese modo, a cuanto declaraba la Iglesia, la cual, como consecuencia de aquel principio, declaraba la obligación

(6) A. COLOMBO, *Dinamica storica dei partiti politici*, Varese, 1970, pág. 15.

(7) A. COLOMBO, *op. cit.*, pág. 17.

por parte del pueblo de obedecer a quien quiera representase la Autoridad, admitiendo, no obstante, la sublevación de los súbditos cuando el detentador del poder gobernase tiránicamente.

Con la difusión de los principios iusnaturalistas se afirma, por el contrario, la idea conforme a la cual ha de ser todo el pueblo el que ejercite las funciones gubernamentales o, al menos, quien designe a sus propios «representantes» para los órganos estatales.

Nacen así los primeros parlamentos medievales, en los cuales podían intervenir únicamente los representantes de los famosos tres estados —es decir, la nobleza, el clero y la burguesía— permaneciendo excluida la gran mayoría de la población, perteneciente a los sectores económico-sociales más bajos.

Tuvieron que pasar muchos años antes de que se transformaran las frágiles estructuras de esos parlamentos.

Durante este período, los Estados generales en Francia, o las Cortes en España, no serán más que una ficción del Estado representativo, puesto que los representantes de las tres clases privilegiadas, aún pretendiendo identificarse con el interés del cuerpo social, no expresaban otra cosa más que la voluntad y los intereses de los grupos minoritarios a los que pertenecían.

El partido, pues, encuentra su primera y más fácil expresión dentro del ámbito parlamentario; «en Inglaterra —señala Colombo (8)—, el tipo de *parliamentary party* aparece a mediados del siglo XVII, cuando dentro del *parlamento largo*, que permanecería en funciones hasta 1653 y señalaría el fin de la monarquía de Carlos I, comenzaron a distinguirse las dos agrupaciones, embrión de los futuros y verdaderos partidos, de los *whigs* y de los *tories*.

Los primeros, que formaban el denominado *country party* o partido del país, agrupaban a los exponentes más liberales, esto es, a los representantes de los nuevos sectores mercantiles y comerciales, los cuales tendían a limitar las prerrogativas regias y a defender el principio de la tolerancia religiosa. Los segundos, que integraban el *court party* o partido de la Corte, reunían a los más devotos a la Corona, a los conservadores, que representaban a los propietarios de tierras y a los sectores rurales, ligados a la Iglesia anglicana».

A mediados del mismo siglo aparece, por obra del conde de Clarendon, primer ministro de Carlos II, la figura del *whip* a quien encargó vigilar para que todos los hombres del *Court Party* mantuvieran plena lealtad al rey y apoyaran la política del gobierno: la creación de tal figura sirve para mostrar que en el interior del Parlamento inglés actuaban fuerzas políticas en-

(8) A. COLOMBO, *op. cit.*, pág. 56.

frentadas y que por ello se hacía sentir la necesidad de defender la labor del gobierno de las críticas de la parte contraria al mismo, que desde entonces se denomina «oposición de Su Majestad».

3. LA DINAMICA ENTRE EL ESTADO Y LOS PARTIDOS: EL DESARROLLO
DE LOS PARTIDOS EXTRAPARLAMENTARIOS

Si la contraposición de fuerzas parlamentarias abrió la vía a la disciplina de las relaciones entre el gobierno y la oposición, sólo mucho más tarde se ha producido el desarrollo de estructuras extraparlamentarias.

Las primeras surgieron en la Inglaterra del siglo XIX por obra de los grupos liberales, al concederse el sufragio a la mayor parte de los obreros de las ciudades y rebajarse en los condados el requisito de la propiedad de diez a cinco libras esterlinas.

Durante todo el siglo pasado el Estado, que se define habitualmente como Estado liberal, permaneció en una actitud de explícito agnosticismo en relación con las actividades llevadas a cabo por los partidos.

A este respecto Colombo (9) comenta: «Dominaba en este clima de polémica contra el absolutismo el ideal de un Estado esencialmente anti-intervencionista, cuyo objetivo supremo era el de garantizar a todos (individuos y grupos) el ejercicio de los mismos derechos...»

Se pretendía, en el fondo, que los poderes públicos asegurarán las condiciones para un pleno desarrollo de cualquier iniciativa privada, y la actividad de las formaciones partidistas se consideraba expresión de esa iniciativa, como cualquier otra asociación y libre, por tanto, para operar en cualquier campo, mientras no actuara *contra legem*.

Sin embargo, cuando estos movimientos perseguían finalidades que podían lesionar el orden constituido y el mantenimiento del *statu quo*, eran perseguidos, tal como testimonia, en la Francia del siglo XIX, la lucha contra las sociedades secretas y contra los partidos revolucionarios.

Se descubre así la paradoja en la que incurría el Estado liberal, el cual, aunque en abstracto reconocía la licitud de todos los partidos, en la práctica terminaba renegando de sus propios principios, asumiendo una actitud anti-liberal con respecto a los partidos políticos que perseguían programas revolucionarios.

Semejante estado de cosas se dio también en Alemania, donde Bismarck, para neutralizar la creciente expansión del movimiento socialista, llegó a di-

(9) A. COLOMBO, *op. cit.*, pág. 58.

solver el Reichstag y a hacer votar, por la nueva Asamblea, leyes especiales contra los socialistas, prohibiéndoles toda forma de asociación, de reunión y de imprenta que tuviera como fin subvertir el equilibrio estatal.

En este período existen ya estructuras partidistas que desarrollan su actividad fuera del ámbito parlamentario, pero su función asume un carácter estrictamente organizativo e instrumental cara a las elecciones y al apoyo a los candidatos de cada colegio, sin ninguna interferencia fuerte hacia la actividad soberana de los órganos estatales.

Mediante la actividad partidista se tendía, sobre todo, a controlar, lo más directamente posible, a la base electoral, así como a obtener el mayor número de acuerdos, aplicando a gran escala el principio mantenido por los liberales ingleses según el cual todo elector debía sentirse impelido a votar conforme a las órdenes del partido.

El gran desarrollo de los partidos en un sentido extraparlamentario se produce sólo con la afirmación del Estado democrático, es decir, del Estado en el cual todo el pueblo tiene la efectiva posibilidad de expresar sus pretensiones y sus deseos mediante la acción de sus representantes.

«Parece evidente —dice justamente Colombo (10)— el cambio que se produce con la afirmación del Estado democrático.»

En efecto, en este nuevo tipo de Estado resultan necesarios esos nuevos «intermediarios» políticos entre los ciudadanos y el Estado que son los partidos políticos, a fin de que la voluntad de los órganos legislativos se identifique efectivamente con la voluntad popular.

Esta transformación que señala el paso de la experiencia liberal a la del Estado democrático, y que se desarrolla en los Estados occidentales entre finales del siglo XIX y el XX, aporta una concepción nueva y diferente del Estado, en particular con respecto al efectivo ejercicio del poder.

En opinión de Pasini (11), se está produciendo el paso de este último desde sus justos y naturales órganos, es decir, desde el Gobierno y el Parlamento, a las direcciones de los partidos.

Siempre de acuerdo con Pasini (12), el partido hoy no tendría ya como fin único la realización de la mayor correspondencia posible entre Estado-gobierno y Estado-sociedad, sino que, abandonadas semejantes finalidades, tendería a la conquista del poder, considerando «el Estado y su organización como un simple *instrumentum regni*.

(Traducción de ASCENSIÓN ELVIRA.)

(10) A. COLOMBO, *op. cit.*, pág. 61.

(11) D. PASINI, *op. cit.*, págs. 111-113.

(12) D. PASINI, *op. cit.*, págs. 111-113.