

¿Democratizar los partidos?

JORGE LAGO

El autor propone una serie de medidas para establecer el Estado de derecho en el seno de las formaciones políticas, que aseguren la democracia interna y contribuyan a una mediación reglada entre representados y representantes. Los partidos se podrán convertir, entonces, en pieza clave para la regeneración democrática de la sociedad.



Congreso de los Diputados.

Foto: © Wikipedia.

El debate sobre la democracia interna de los partidos es tan viejo, me temo, como la existencia misma de los partidos modernos, así que no creo que pueda yo arrojar mucha luz sobre lo que politólogos (de carrera o de ejercicio) llevan debatiendo al menos desde que Robert Michels nos pusiera frente al espejo del desencanto: la generalizada y aparentemente inevitable tendencia a la jerarquización y burocratización de la vida interna de los partidos.

Más si mi paso por la política activa, en su modalidad extrema de haber ayudado a crear (diría que de la nada) un partido político que ya he abandonado, no me ha proporcionado, antes al contrario, sólidos argumentos para desmentir la trágica constatación de Michels.

Pero esta experiencia política no solo me ha convencido de la eficacia pragmática de la ley de hierro de la oligarquización de los partidos, sino de la igualmente inevitable necesidad de encontrar frenos normativos que la contengan y, acaso, la inviertan. Pues que algo opere como tendencia puede, sí, llevarnos a la aceptación melancólica de un destino trágico, pero quizá pueda también —y acaso deba!— conducirnos a la constatación contraria pero simétrica: como en ausencia de reglas que ordenen y obliguen a los partidos políticos el destino es demasiado conocido, ¡dotémonos de reglas! Una tendencia no es un destino, sino una fuerza, una presión, una posibilidad siempre presente que debe ser identificada para poder combatirla.

Y no solo porque la ausencia de normas en la regulación interna de los partidos afecta de forma decisiva al alejamiento, cuando no divorcio, entre partidos y ciudadanía: esa quiebra de confianza entre representados y representantes que aqueja nuestras democracias de forma decisiva.

Debemos aspirar a una arquitectura normativa para el funcionamiento de los partidos por una razón más, acaso una intuición: la de que no podemos comprender la aparente irracionalidad de la historia política reciente de España; su crisis de representación y de gobierno; sus sucesivas repeticiones electorales; el más que probable colapso de la nueva política (esa que venía, precisamente, a regenerar la democracia española); ni seguramente tampoco la forma y dirección que ha tomado la crisis territorial; no podemos entender, en suma, la desestabilización, irracionalidad o cri-

sis orgánica del régimen político salido de la Constitución de 1978, sin atender a la primacía de otra forma de racionalidad, la que anima y surge del acceso y conservación del poder en el interior de los partidos políticos.

Dicho, si se quiere, en forma de eslogan: la racionalidad interna de los partidos ayuda a entender la ausencia aparente de racionalidad externa de la vida política.

Nombraré como *autonomía de la interna* a esta tensión entre dos formas de racionalidad por la que tiende a tener prioridad su modalidad interna sobre su expresión externa. Esta primacía de la disputa por el poder dentro de los partidos no solo explicaría, o en cualquier caso afectaría, a las formas patológicas tantas veces repertoriadas por la ciencia política del comportamiento de los partidos. Esto es, la sustitución de la deliberación racional por la disputa interesada, de la selección y ascenso en arreglo a competencias y capacidades de cargos y dirigentes por la conformación de una estructura de obediencia sin disenso; la tendencia al cesarismo y consiguiente ausencia de pluralidad interna protegida y regulada; la inexistencia de mecanismos de participación y decisión... por citar las expresiones más evidentes de esa tendencia oligárquica. Sino que también condicionaría la posibilidad misma de una actuación política con arreglo a estrategias, metas, valores, consideraciones o intuiciones sobre lo que aún podríamos denominar,

La racionalidad interna de los partidos ayuda a entender la ausencia aparente de racionalidad externa de la vida política

no sin cierto voluntarismo, como interés común o general del electorado o el país.

MEDIACIÓN ENTRE REPRESENTADOS Y REPRESENTANTES

Así las cosas, no podemos esperar que las deliberaciones, decisiones y apuestas políticas sustantivas puedan adquirir un mayor grado de autonomía, ambición y amplitud si no conseguimos protegerlas de las interferencias que produce el acceso y estructura del poder interno de los partidos.

Obviamente no se trata de aspirar a una pureza deliberativa fruto de una regulación armónica del poder y la organización interna de todos los partidos políticos, pero sí de entender y actuar en ese punto crítico de interferencia por el que tienden a imponerse las razones internas sobre las externas.

Hay, con todo, que partir de una premisa: no disponemos de un marco legislativo y constitucional para la regulación (y por tanto democratización) de los partidos. Esta tarea se encuentra con un límite, señalado una y otra vez por politólogos y expertos (ver, para una de sus formulaciones más claras, la reciente obra de Joan Navarro y José Antonio Gómez Yáñez, *Desprivatizar los partidos*, Gedisa, Madrid, 2019): la legislación española ha convertido a los partidos en un mediador imposible entre representados y representantes.

Marcada como su función en la Constitución, esa mediación no está ni siquiera definida. Los partidos quedan al albur de ser considerados ora como meras estructuras privadas (simples asociaciones) ora como

organizaciones públicas (que deberían estar sujetas a un derecho constitucional y electoral apenas desarrollado, por no decir inexistente).

Si regular los partidos supone definir gracias a una ar-

quitectura normativa su lógica de mediación, debemos pensar y desarrollar la función institucional tanto de la mediación misma (partido) como de los dos polos de esa relación mediada: la función institucional de los representados (sociedad civil) y aquella de los representantes (gestores públicos del Estado). Desborda el ánimo de este texto dar cuenta de la complejidad de esta relación, así que me contentaré con señalar los rasgos prioritarios que tiene esa relación de mediación.

Hay que partir de una premisa: no disponemos de un marco legislativo y constitucional para la regularización de los partidos

DIVISIÓN DE PODERES

En primer lugar, desde su relación con el poder público, es decir, en tanto que representantes en y para el Estado, la institucionalización y democratización de los partidos políticos pasa necesariamente por garantizar, mediante normas comunes a todos ellos, un Estado de derecho interno.

Es decir, establecer constitucionalmente la división de poderes en el interior de los partidos, así como la función y relación autónoma entre esos poderes merced a mecanismos de compensación y vigilancia cruzados: del poder ejecutivo (nombrado, según los partidos, como consejo de coordinación, ejecutiva, comité de dirección, etc.); el po-

der legislativo (comité federal, consejo ciudadano estatal, comité de dirección...), y el poder judicial independiente (los habitualmente nombrados como comités de garantías internos).

Sin olvidarnos de los tres poderes más o menos invisibles de toda arquitectura estatal moderna: el poder económico (que, para el caso de los partidos, pasaría por la no menos crucial gestión de las contrataciones, liberaciones, recursos, gastos en personal y decisión sobre esos gastos) y ese cuarto poder o mediático (que, para la nueva realidad política, pasa por la en absoluto baladí cuestión de las decisiones que atañen a la presencia mediática de los líderes de los partidos, crucial para la promoción de unos cuadros políticos sobre otros, por ejemplo).

Tampoco deberíamos dejar de lado un problema sustantivo de una forma última de poder, el territorial: qué relación hay entre la arquitectura territorial del poder interno de los partidos y aquella propia del Estado que pretenden gobernar. ¿Podemos aspirar a un isomorfismo normativo entre la estructura territorial del Estado y la estructura de poder territorial dentro de los partidos? O, dicho de otra manera, ¿podemos tener partidos políticos estructurados mediante lógicas fuertemente centralizadas de reparto y encaje territorial del poder contrarias a las que rigen —o deberían regir— para con la forma territorial del Estado?

No propongo, en síntesis, sino que la competencia entre partidos y al interior de cada partido quede regulada por una forma de toma de decisiones y de es-

estructura organizativa no solo igual para todos los partidos, sino capaz de garantizar una relación de continuidad entre la forma democrática del Estado y el funcionamiento de la actividad interna de los partidos.

¿Podemos tener partidos estructurados mediante lógicas fuertemente centralizadas de encaje territorial del poder contrarias a las que rigen la forma territorial del Estado?

Si contamos con estructuras de mediación entre representantes y representados que contradicen los propios principios normativos y democráticos del Estado (si, en definitiva, los partidos no tienen garantizado un estado de derecho interno), la labor de mediación se convierte, cuando menos, en un imposible y, cuando más, en fuente de desafección y despolitización permanentes de la sociedad civil. Por no hablar de la corrupción cívica del comportamiento de los representantes públicos: ¿cómo esperar un funcionamiento democrático del Estado si sus representantes se socializan políticamente en estructuras no democráticas o directamente antidemocráticas?

Antes de proponer una batería mínima de medidas posibles, cabe señalar que muy probablemente la importancia de estas reglas o normas comunes no radicará tanto en su virtuosismo (siempre van a generar efectos perversos que no podremos sino evaluar y corregir cuando sucedan), como en el hecho tozudo de que un tronco común normativo sea idéntico para todos los partidos (amén de la diferenciación posterior que cada partido, en función de programas,

ideologías o apuestas estratégicas, quiera adoptar diferencialmente).

PRIMARIAS REGULADAS POR LEY

Como en todo espacio regido por la competencia, importa más la existencia de una regulación común que la naturaleza ideal de esa regulación. Así que, sin ánimo de exhaustividad, señalo a continuación una batería mínima de normas regulativas posibles:

- a. Primarias reguladas por ley, garantizando neutralidad en cuanto al tipo de votación e intervención de la dirección del partido, agentes independientes de recuento, base electoral transparente, acceso a los censos para todas las partes, financiación transparente de los participantes de esas primarias, fiscalización pública de esa financiación, etc.
- b. Regulación común de las modalidades de toma de decisión y consiguientes sistemas de votación internos, regulados también en cuanto a su periodicidad y forma (con importancia decisiva del voto secreto como premisa para la independencia de la separación de poderes antes señalada).
- c. Rendición de cuentas —periódica y obligatoria— de los representantes ante los representados, con cambios necesarios en la ley electoral (necesidad de circunscripciones más pequeñas que garanticen la eficacia pragmática de este ejercicio de transparencia democrática mínima).
- d. Criterios de contratación de personal de los partidos ajustados al derecho laboral con convenio propio y

siempre diferidos del tiempo electoral interno y externo de los partidos.

- e. Reconocimiento formal de la pluralidad interna, con financiación proporcional a los resultados en congresos y primarias: eliminando la posibilidad habitual de que la victoria en primarias y congresos, gracias a diferencias mínimas de apoyo, permitan, sin embargo, disponer de todos los recursos económicos e institucionales de un partido: quien gana por un mínimo la dirección de un partido, no puede ganar el partido entero.
- f. Periodicidad regulada de los congresos y la forma de renovación de líderes, cuadros y poderes territoriales (de entrada, cada dos años para evitar fusión con los ciclos electorales).
- g. Y, como se señaló más arriba: división de poderes interna regulada no solo estatutariamente sino legal y constitucionalmente, afectando tanto a la relación entre ejecutivo, legislativo y judicial dentro de cada partido, como a la organización del poder territorial.

Estas medidas deberían servir para normalizar la relación entre partido, militancia y electorado, sujeta hoy a una forma altamente disfuncional

Son solo algunas medidas entre muchas otras posibles, dirigidas a establecer ese Estado de derecho interno que haga de los partidos una mediación institucionalizada y reglada entre los representados y los representantes, entre sociedad civil y Estado. Esta regulación permitirá, y no es poco, varias ventajas añadi-

das para con la democratización no solo de los partidos, sino de (su relación misma con) los representados o la sociedad civil.

En primer lugar, contribuirá a definir la naturaleza de los partidos, sus diferencias, relaciones y canales de participación con el conjunto de la sociedad y de otras formas de organización o asociación civiles; permitiendo que el papel de mediador entre representantes y representados salga del punto ciego al que le destina nuestra legislación y pueda así operar realmente como mecanismo de comunicación e integración entre la sociedad civil y el Estado.

En segundo lugar, debería servir para normalizar la relación entre partido, militancia y electorado, sujeta hoy a una forma altamente patológica o disfuncional, amén de errática: si la toma de decisiones en momentos congresuales o de primarias responde a la influencia de la militancia, y las decisiones en momentos electorales está obviamente vehiculada por la estructura ideológica y el sentido común del votante, se introduce un doble poder no contenido o reglado, que aleja y acerca, según intereses y momentos, al electorado y la sociedad civil de los partidos, coadyuvando a la desafección e impidiendo formas de participación estables y constantes en el tiempo.

Por último, si la regulación de los mecanismos de democracia interna de los partidos permite que estos prefiguren en su interior el Estado de derecho y el tipo de práctica de la democracia que promulgan hacia afuera, los partidos así regulados se podrán convertir en una

pieza clave para la regeneración democrática de la sociedad en su conjunto. ■

Jorge Lago es sociólogo, editor y profesor. Ha sido miembro del Consejo Ciudadano de Podemos desde 2015 a 2019.